CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule nº 40

Le mercredi 12 octobre 1983
Le jeudi 20 octobre 1983

Président: M. Keith Penner

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 40

Wednesday, October 12, 1983
Thursday, October 20, 1983

Chairman: Mr. Keith Penner

Procès-verbaux du Comité spécial sur

L'Autonomie politique des Indiens

Minutes of Proceedings of the Special Committee on

Indian Self-Government

CONCERNANT:

Le statut, l'évolution et les responsabilités des administrations de bandes dans les réserves indiennes, de même que les rapports financiers qui existent entre le gouvernement du Canada et les bandes indiennes

Y COMPRIS:

Le deuxième rapport à la Chambre.

RESPECTING:

The status, development and responsibilities of band governments on Indian reserves, as well as the financial relationships between the Government of Canada and Indian bands

INCLUDING:

The Second Report to the House.

Première session de la trente-deuxième législature, 1980-1981-1982-1983

First Session of the Thirty-second Parliament, 1980-81-82-83

COMITÉ SPÉCIAL SUR
L'AUTONOMIE POLITIQUE DES INDIENS

Président: M. Keith Penner
Vice-président: M. Stan Schellenberger

Messieurs

Oberle Tousignant

SPECIAL COMMITTEE ON
INDIAN SELF-GOVERNMENT

Chairman: Mr. Keith Penner
Vice-Chairman: Mr. Stan Schellenberger

Messrs.

Allmand Manly
Chénier

(Quorum 4)

Le greffier du Comité spécial

François Prégent

Clerk of the Special Committee

Conformément à l'article 69(4)(*b*) du Règlement:

Le mercredi 12 octobre 1983:

John McDermid remplace Frank Oberle.

Le jeudi 13 octobre 1983:

Frank Oberle remplace John McDermid.

Pursuant to Standing Order 69(4)(*b*):

On Wednesday, October 12, 1983:

John McDermid replaced Frank Oberle.

On Thursday, October 13, 1983:

Frank Oberle replaced John McDermid.

Photos:

Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social
Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien
Centre de photographie du gouvernement canadien; Office national du film
M^me^ Eva Manly
M^me^ Ethel Pearson
M^me^ Barbara Reynolds

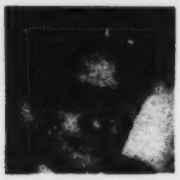
Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Center, Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

MEMBRES DU COMITÉ SPÉCIAL SUR L'AUTONOMIE POLITIQUE DES INDIENS



M. Keith Penner; Libéral,
Cochrane—Supérieur (Ontario)
(PRÉSIDENT)

M. Stan Schellenberger; P.C.,
Wetaskiwin (Alberta)
(VICE-PRÉSIDENT)

Honorable Warren Allmand; Libéral,
Notre-Dame-de-Grâce—Lachine-Est
(Québec)

M. Jim Manly; N.P.D.,
Cowichan—Malahat—Les Îles (C.-B.)

M. Frank Oberle; P.C.,
Prince-George—Peace River (C.-B.)

M. Raymond Chénier; Libéral,
Timmins—Chapleau (Ontario)

M. Henri Tousignant; Libéral,
Témiscamingue (Québec)

M^me^ Roberta Jamieson;
Membre d'office
Assemblée des premières nations

M^me^ Sandra Isaac; Agent de liaison
Association des femmes autochtones du
Canada

M. Bill Wilson; Agent de liaison
Conseil des autochtones du Canada

ORDRES DE RENVOI

Comité spécial sur l'Autonomie
politique des indiens
(Groupe d'étude parlementaire)

CHAMBRE DES COMMUNES
Le mercredi 22 décembre 1982

IL EST ORDONNÉ,—Qu'un comité spécial de la Chambre des communes, composé de MM. Penner, Allmand, Chénier, Tousignant, Oberle, Schellenberger et Manly, soit créé pour agir comme Groupe d'étude parlementaire sur l'autonomie politique des Indiens et pour étudier tous les facteurs légaux et institutionnels connexes affectant le statut, le développement et les responsabilités des administrations des bandes dans les réserves indiennes, y compris et sans limiter la portée générale de ce qui précède:

(a) le status légal des administrations des bandes;

(b) l'imputabilité des conseils des bandes devant les membres de la bande;

(c) les pouvoirs du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien à l'égard des terres des réserves, des fonds des bandes et de l'exercice des pouvoirs des bandes;

(d) les mécanismes de transfert, de contrôle et de comptabilité financiers établis entre les bandes et le gouvernement du Canada;

(e) les pouvoirs législatifs des bandes et leurs rapports avec les pouvoirs d'autres niveaux de compétence;

(f) l'imputabilité devant le Parlement du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien à l'égard des fonds dépensés par les bandes indiennes ou pour leur compte;

(g) toutes les questions soulevées au chapitre «H» du Rapport du Sous-comité sur les femmes indiennes et la Loi sur les Indiens;

et pour soumettre des recommandations sur les questions susmentionnées et en ce qui concerne particulièrement des dispositions possibles d'une nouvelle mesure législative et pour améliorer les arrangements administratifs qui devront s'appliquer à une partie ou à la totalité des administrations des bandes dans les réserves, en tenant compte des divers contextes sociaux, économiques, administratifs, politiques et démographiques des bandes indiennes, ainsi que des vues des bandes indiennes au sujet des changements de nature administrative ou légale.

Que le Comité, dans l'exécution de ses travaux, tienne compte

(a) de la juridiction du gouvernement fédéral en vertu de l'article 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*;

(b) de la reconnaissance et de l'affirmation des droits des autochtones existants et prévus aux traités, selon l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*;

(c) du programme actuel de restrictions économiques du gouvernement;

(d) du fait qu'une conférence des premiers ministres aura lieu afin d'identifier les droits des autochtones.

Que le Comité ait tous les pouvoirs attribués aux comités permanents en vertu de l'article 65(8) du Réglement;

Que le Comité soit autorisé à retenir les services des experts et du personnel professionnel, technique et de bureau qu'il jugera nécessaires;

Que le Comité soit autorisé à voyager au Canada et aux États-Unis;

Que, nonobstant les pratiques habituelles de la Chambre, si la Chambre ne siège pas lorsque le Comité aura terminé un rapport provisoire ou son rapport final, le Comité puisse publier ledit rapport avant de le déposer à la Chambre, mais que, de toute façon, le Comité présente son rapport final à la Chambre au plus tard le premier lundi suivant la fête du Travail; et

Que tous les témoignages recueillis par le Sous-comité sur les femmes indiennes et la Loi sur les Indiens et le Sous-comité sur l'autonomie politique des Indiens au cours de la première session du présent Parlement soient renvoyés au Comité;

A condition que les substituts nommés en vertu des articles provisoires du Règlement soient nommés à une date ultérieure.

ATTESTÉ

C.B. KOESTER
Le Greffier de la Chambre des communes

Le lundi 12 septembre 1983

IL EST ORDONNÉ,—Que le présent mandat du Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens soit prolongé jusqu'à la fin de la session en cours.

ATTESTÉ

C.B. KOESTER
Le Greffier de la Chambre des communes

Chapitre H du Rapport du Sous-comité sur les femmes indiennes et la Loi sur les Indiens **(mentionné à l'article (g) de l'Ordre de renvoi du Comité spécial):**

H. AUTRES QUESTIONS À EXAMINER

Votre Comité a pris note de plusieurs autres questions, énumérées ci-dessous, qui se prêteraient bien à un examen plus approfondi. Cet examen pourrait s'ajouter au mandat du deuxième sous-comité ou encore être confié à un groupe spécialement constitué:

1) que l'élimination du concept tout entier de l'émancipation fasse l'objet d'une étude approfondie,

2) que l'on songe à créer un Bureau du commissaire aux droits ancestraux chargé de veiller à la reconnaissance des droits spéciaux des peuples autochtones du Canada à qui l'on confierait un mandat semblable à celui du Commissaire aux langues officielles,

3) que la *Loi sur les Indiens* soit modifiée de façon à renforcer les droits collectifs et à la rendre conforme aux pactes internationaux,

4) que les pratiques traditionnelles telles les mariages, adoptions, etc. ne fassent l'objet d'aucune restriction ou discrimination en vertu de la *Loi sur les Indiens*,

5) que soient examinées les dispositions de la Loi qui sont discriminatoires envers les hommes et les enfants,

6) que soient élaborées une formule et une procédure d'attribution aux collectivités indiennes de terres et de ressources en fonction des personnes ajoutées aux listes des bandes en conséquence de l'élimination des dispositions discriminatoires de la *Loi sur les Indiens*,

7) que soient instaurés en conformité des pactes internationaux des mécanismes de contrôle par les bandes des critères, procédures, décisions et appels qui touchent l'appartenance aux bandes,

8) que soit étudiée la question des droits des non-Indiens, notamment en ce qui a trait à la résidence, aux droits politiques et juridiques, au maintien des droits en cas de décès ou de divorce.

Le Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Conformément à ses ordres de renvoi du mercredi 22 décembre 1982 et du lundi 12 septembre 1983, votre Comité soumet le rapport suivant:

REMERCIEMENTS

Depuis le moment où il a entamé ses travaux, il y a plus d'un an, et au long des différentes étapes d'élaboration du présent rapport, le Comité spécial a bénéficié, à sa profonde satisfaction, de la participation et de la contribution d'un grand nombre de personnes. Il les remercie toutes, sans exception.

Tout d'abord, les membres du Comité tiennent à exprimer leur gratitude à tous les témoins qui ont comparu devant le Comité (*voir l'annexe A*). D'autres n'ont pas comparu devant le Comité mais ont soumis des mémoires par écrit. L'apport de tous ceux qui ont payé de leur temps pour faire part de leurs opinions fut précieux pour le Comité.

Nous remercions, pour tout le soutien administratif qu'ils nous ont apporté, le greffier du Comité, M. François Prégent, son collègue, M. Eugene Morawski, et tout le personnel de la Direction des comités.

La rédaction du présent rapport est le fruit des efforts de l'équipe chargée de dépouiller et de résumer la masse de témoignages. Nous remercions les quatres membres de cette équipe, à savoir: Mmes Barbara Reynolds et Katharine Dunkley, du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement; M. Peter Dobell, du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur, et Rarihokwats, recherchiste de l'Assemblée des premières nations. Leur dévouement a contribué d'une façon inestimable à la réalisation du rapport.

Le Comité voudrait également exprimer sa reconnaissance aux autres députés et représentants des organisations autochtones qui ont gracieusement consacré une partie de leur temps à ses travaux (*voir l'annexe B*).

Nous tenons enfin à remercier particulièrement les divers assistants et recherchistes des bureaux des députés pour leur importante contribution aux travaux du Comité (*voir l'annexe H*).

RAPPORT DU COMITÉ SPÉCIAL SUR L'AUTONOMIE POLITIQUE DES INDIENS

TABLE DES MATIÈRES

		Page
Chapitre 1:	**Introduction**	3
	Le mandat	3
	Membres d'office et agents de liaison	4
	Rapports avec les autres peuples autochtones	5
	Le processus du Comité spécial	5
	Pouvoirs du Comité	7
	Terminologie	7
Chapitre 2:	**Vue d'ensemble**	11
	Premières nations indiennes	11
	Visions opposées de l'histoire	12
	Conditions sociales	14
	Obstacles et limites	16
Chapitre 3:	**Trois sphères d'intérêt spécial**	29
	Éducation	29
	Bien-être des enfants	33
	Santé	36
Chapitre 4:	**Autonomie politique des premières nations indiennes**	41
	Besoin d'établir une nouvelle relation	41
	Leçons de l'expérience des autres pays	44
	Instaurer l'autonomie politique	45
	Les tribunaux	47
	L'approche bilatérale	47
	Intervention législative	49
Chapitre 5:	**Structures et pouvoirs des administrations des premières nations indiennes**	57
	Point de départ	57
	Appartenance à une bande et à une nation	58
	Souplesse des ententes	60
	Constitution des gouvernements des premières nations indiennes	61
	Département d'État aux relations avec les premières nations indiennes	65
	Reconnaissance	66
	Financement spécial	67
	Négociations facilitées	67
	Au nord du 60e	68
	Étendue des pouvoirs	68
	Répondre à tous les intérêts	70
	Les non-membres vivant hors des réserves	73
Chapitre 6:	**Le fondement économique de l'autonomie politique**	77
	Les obstacles au développement	79
	Études de cas	80
	Nouveaux accords	82
	Banque spéciale de développement	83

Chapitre 7: Accords fiscaux 89

Évolution du présent système 89
Défauts des accords actuels 91
Conclusions du rapport de recherche 95
Nécessité de nouveaux accords de financement 102
Exigences fondamentales des nouveaux accords de financement 103
Établissement de la responsabilité 104
Source des fonds 105
Principes du financement 107
Versement des fonds 108
Financement des bandes qui ne choisissent pas l'autonomie politique 110
Conclusion 111

Chapitre 8: Terres et ressources 115

Introduction 115
Les réserves 116
Terres et ressources des premières nations indiennes 119
Les intérêts indiens dans d'autres terres 120
Terres au nord du 60e 121
Restauration de la propriété des terres et des ressources 121
Le règlement des revendications territoriales 124

Chapitre 9: Les rapports fiduciaires 131

La Couronne et les premières nations 131
Défense des intérêts et protection des droits 134
Comptes en fidéicommis 137

Chapitre 10: Conclusion 145

L'avenir du Ministère 145
Le Parlement et les Indiens 147
La diversité 148

Conclusions et recommandations 153

Annexes

A. Témoins ayant comparu devant le Sous-comité et le Comité spécial 163
B. Autres participants 187
C. Organismes et institutions indiens 189
D. Structures du gouvernement fédéral dans ses échanges avec les Indiens 193
E. Comment le Comité s'est organisé pour exécuter son mandat 199
F. Projets de recherche commandés par le Comité 205
G. Rencontres tenues aux États-Unis 211
H. Personnel du Comité 213

INTRODUCTION

Je suis
monté sur
le dos d'un
homme que j'écrase,
je lui demande
de me porter et,
sans le lâcher,
je lui dit que
je le plains beaucoup et que
je n'ai qu'un désir, celui d'améliorer sa situation
par tous les moyens possible.
Cependant je ne descends pas de dessus lui.

—Léon Tolstoy, *Que Faire?*,
1886 (cité par la Bande des
Indiens de Mayo, Yukon,
dans un mémoire présenté
au Comité spécial)

CHAPITRE 1

INTRODUCTION

Le mandat

Au cours des années, les Indiens ont fourni au Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Nord canadien de nombreuses preuves quant aux multiples problèmes auxquels doivent faire face les collectivités indiennes dans leurs rapports financiers, institutionnels et législatifs avec le gouvernement fédéral. Aussi, dans son cinquième rapport, déposé à la Chambre des communes le 1er juin 1982, le Comité demandait un mandat spécial «afin qu'il examine toutes relations financières et autres qui existent entre le gouvernement du Canada et la population indienne». Le 4 août 1982, la Chambre des communes acquiesçait à cette demande par un ordre de renvoi en deux volets.

Le Comité a tout d'abord été chargé de former un sous-comité afin «d'étudier les dispositions de la *Loi sur les Indiens* qui ont trait à l'adhésion aux bandes et au statut d'Indien, en vue de recommander des façons de modifier la Loi de manière à éliminer les dispositions qui exercent une discrimination contre les femmes fondée sur le sexe.» Le rapport du nouveau Sous-comité sur les femmes indiennes et la Loi sur les Indiens fut approuvé par le Comité permanent et déposé auprès du Greffier de la Chambre des communes le 22 septembre 1982, en tant que sixième rapport du Comité permanent.

Conformément à la seconde partie de son ordre de renvoi, le Comité permanent forma alors un autre sous-comité, soit le Sous-comité sur l'autonomie politique des Indiens. Ce Sous-comité fut chargé, entre autres, de soumettre des recommandations au Parlement «. . .plus particulièrement sur les dispositions éventuelles d'une nouvelle loi et sur de meilleurs arrangements administratifs qui seraient appliqués à certaines administrations de bandes dans les réserves, ou a toutes, en tenant compte des diverses conditions sociales, économiques, administratives, politiques et démographiques des bandes indiennes et des vues des bandes indiennes sur le changement administratif ou législatif.»

En décembre 1982, la Chambre des communes étudiait les règlements des comités et éleva le Sous-comité au rang de Comité spécial. L'ordre de renvoi émanant de la Chambre des communes indiquait très clairement que le Comité spécial porterait le nom de «Groupe d'étude parlementaire sur l'autonomie politique des Indiens», une reconnaissance importante par la Chambre de la nature générale de l'étude. Par ailleurs, on ajouta à l'ordre de renvoi huit domaines qui, selon le Rapport sur les femmes indiennes et la Loi sur les Indiens, devraient faire l'objet d'un examen plus approfondi. Les ordres de renvoi du Comité spécial figurent à la page v. Le Comité spécial a choisi d'interpréter son mandat de manière à offrir aux témoins une grande latitude dans leurs suggestions sur les façons de modifier les rapports entre le Canada et les Indiens.

Conformément à son ordre de renvoi, le Comité spécial devait également tenir compte de la conférence constitutionnelle de mars 1983 tenue afin d'établir et de définir les droits des autochtones. Cette conférence a eu des effets sur le travail du Comité spécial. Bien que l'étude du Comité spécial et la conférence constitutionnelle soient des processus distincts, le chevuchement des sujets abordés et la proximité de ces deux exercices ont créé une certaine confusion. Certains témoins ont exprimé leur crainte que le Comité ne devance le processus constitutionnel. D'autres, particulièrement en Alberta, où le Comité s'est rendu vers la fin de 1982, étaient fermement opposés à toute discussion portant sur les modifications à apporter dans les rapports entre le Canada et les Indiens avant que les droits ancestraux et issus de traités ne soient établis et définis dans la Constitution. D'autres encore, reconnaissaient la nécessité d'une initiative au niveau constitutionnel ainsi que le rôle positif que pourrait jouer une législation.

Pour faire ressortir la différence entre ses travaux et les discussions constitutionnelles, le Comité spécial a suspendu ses audiences pendant la période entourant la conférence constitutionnelle et publia, immédiatement avant celle-ci, un communiqué dans lequel il exposait à grands traits des témoignages recueillis lors de ses audiences et portant sur des questions figurant à l'agenda de la conférence, sans toutefois tirer aucune conclusion. Les membres du Comité spécial ont assisté à la conférence à titre d'observateurs.

Lors de la conférence, un accord fut signé en vue de poursuivre le processus constitutionnel et de mettre la question de l'autonomie politique à l'ordre du jour de la prochaine conférence. Le Comité est donc d'avis que son rapport sur l'autonomie politique des Indiens pourrait être utile aux participants aux discussions de la prochaine conférence. De plus, certaines recommandations du Comité spécial exigeront un changement constitutionnel.

Membres d'office et agents de liaison

Attendu qu'il n'y a aucun député indien au Parlement, le Comité spécial a invité des organisations nationales autochtones à collaborer avec lui afin que les sujets à l'étude soient bien compris du Comité. On a demandé à l'Assemblée des premières nations de nommer un représentant qui participe pleinement aux travaux du Comité à titre de membre d'office exerçant tous les droits à l'exception du droit de vote. De plus, le Conseil des autochtones du Canada et l'Association des femmes autochtones du Canada furent invités à désigner des agents de liaison. Chacune des trois organisations fut également invitée à nommer un recherchiste qui devait faire partie du personnel du Comité.

A certains moments au cours de ses audiences, le Comité spécial fut accueilli avec un certain scepticisme. Comme il a déjà été mentionné, certains témoins étaient d'avis que le Comité n'aurait pas dû être formé avant le règlement des questions constitutionnelles. Parfois le rôle du Comité semblait mal compris, surtout en ce qui a trait au projet des administrations des bandes soumis par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC). De nombreux témoins ont fait allusion aux consultations tenues en 1967 et 1968 en vue de modifier la *Loi sur les Indiens* et au dépôt, en 1969, du Livre blanc, lequel, à leur avis, ne représentait pas les opinions qu'ils avaient exprimées. Par ailleurs, les témoins ne faisaient parfois pas la différence entre le Comité spécial et le Comité permanent (dont bon nombre des membres siégèrent aux deux comités) et saisissaient l'occasion de faire entendre leurs griefs contre le Ministère. Les membres ont dû constamment souligner que le Comité n'était pas un mécanisme de consultation au sujet du projet du MAINC et qu'il était complètement indépendant du Ministère. De même, à certains endroits, notamment en Alberta, en Saskatchewan et dans les maritimes, des objections ont été soulevées relativement à la présence du membre d'office ou des agents de liaison du Comité. Toutes ces réactions reflétaient des sentiments de méfiance et d'incertitude à l'égard du rôle et des responsabilités du Comité.

Rapports avec les autres peuples autochtones

Il convient de souligner que le Comité spécial était chargé d'étudier l'autonomie politique des Indiens et non l'autonomie politique des autochtones. Par conséquent, le Comité a concentré ses efforts uniquement sur l'étude des modifications qui pourraient être apportées aux rapports entre le Canada et les Indiens bien que la Constitution reconnaisse l'existence de trois peuples autochtones: les Indiens, les Inuit et les Métis. Les Inuit ne faisaient pas partie des témoins. Bien que des Métis aient fait partie des témoins du Conseil des autochtones du Canada et de ses organismes affiliés, le Comité n'avait pas le mandat de faire rapport sur des sujets touchant les Métis.

Le processus du Comité spécial

Afin d'informer le public canadien de ses activités, le Comité a publié des annonces dans divers journaux canadiens et eu recours aux médias aussi souvent que possible.

Le Comité a puisé son information de trois principales sources: des témoignages oraux recueillis lors des audiences publiques au cours desquelles les membres interrogeaient des témoins, des mémoires présentés par écrit et des travaux de recherche qu'il avait commandés. Afin de leur donner une idée de la variété des thèmes à l'étude, les témoins éventuels reçurent une liste de questions auxquelles ils auraient pu être appelés à répondre. Figuraient, entre autres, sur cette liste, des sujets portant sur les structures administratives, le processus menant à l'autonomie politique, les relations financières, la prestation de services, le développement économique et les droits ancestraux et issus de traités.

Le Comité a entrepris d'entendre autant de témoignages oraux qu'il lui était possible émanant d'administrations indiennes, d'organisations et de particuliers. Les critères établis pour le choix des témoins devaient assurer une représentation équitable des bandes et des

organisations indiennes. Environ 567 témoins furent entendus au cours de 215 témoignages oraux. La liste des témoins figure à l'annexe A.

Le Comité a visité toutes les régions du Canada afin d'obtenir des renseignements de première main. Des 60 réunions publiques qui ont eu lieu, seules 21 ont été tenues à Ottawa. Le ministre des Affaires indiennes a comparu devant le Comité à Ottawa à quatre reprises; des fonctionnaires des ministères de la Justice, du Secrétariat d'État et de la Santé nationale et du Bien-être social ont également témoigné. L'Assemblée des premières nations et l'Association des femmes autochtones du Canada ont chacune comparu deux fois à Ottawa et le Conseil des autochtones du Canada a comparu une fois. Parmi les autres témoins qui ont comparu à Ottawa figuraient deux organisations indiennes, ainsi que sept administrations et bandes indiennes qui n'avaient pu rencontrer le Comité au cours des audiences de circuit.

Dans ses déplacements, le Comité a généralement essayé de tenir ses audiences dans des réserves ou dans des locaux appartenant aux Indiens. Des 39 audiences de circuit, 14 ont eu lieu dans des réserves, 9 dans des centres d'accueil, 3 dans des locaux appartenant aux Indiens et 13 dans des hôtels et des centres. Le Comité s'est aussi rendu à Washington (D.C.) pour rencontrer des fonctionnaires américains et des organisations indiennes d'envergure nationales des États-Unis (*voir annexe G*). Il s'est également rendu dans cinq réserves Pueblo du Nouveau-Mexique.

Le Comité a également cherché de l'information au moyen de projets de recherche. Quatre domaines importants furent considérés comme devant faire l'objet d'études spécialisées. Les projets de recherche commandés à des experts-conseils privés portaient sur:

1) les dépenses fédérales et leurs mécanismes de transfert aux Indiens;

2) les premières nations et la Couronne: nature des rapports fiduciaires;

3) les relations entre les autochtones et les gouvernements ailleurs dans le monde; et

4) la base économique de l'autonomie politique des Indiens.

A la fin de ces études, les recherchistes rencontrèrent les membres du Comité, en séances à huis clos, et fournirent un aperçu général de leurs rapports et répondirent aux questions. Ces études se sont révélées fort utiles à la préparation du présent rapport. De plus amples renseignements sur ces études figurent à l'annexe F.

Le Comité, qui n'avait pas terminé ses travaux, a donc été dans l'impossibilité de déposer son rapport final à la date prévue, soit le 12 septembre 1983. Par conséquent, il a déposé son premier rapport le lundi 12 septembre 1983 et demandé que son mandat soit prolongé jusqu'à la fin de la présente session. La Chambre a donné son assentiment au rapport et le Comité a pu continuer ses travaux.

L'annexe E fournit des détails supplémentaires sur la façon dont le Comité s'est organisé pour remplir son mandat.

Pouvoirs du Comité

Le Comité spécial de la Chambre des communes sur l'autonomie politique des Indiens est un corps parlementaire composé de représentants des trois partis politiques. Il peut soumettre des recommandations à la Chambre des communes, mais leur mise en application ne peut se faire que par des mesures prises par le gouvernement, sous forme d'une mesure législative présentée au Parlement ou de changements de politique à l'intérieur d'une mesure législative existante. En outre, en vertu du Règlement de la Chambre des communes, un comité qui soumet un rapport peut exiger que le gouvernement fournisse une réponse globale à son rapport, 120 jours après le dépôt à la Chambre de ce dernier (voir p. 149 de ce rapport). Quant aux nombreuses critiques formulées devant le Comité au sujet des gestes posés par le MAINC, dans certains cas le Comité s'est adressé directement au Ministre, alors que dans d'autres les questions furent renvoyées au Comité permanent des affaires indiennes.

Terminologie

Tout au long du rapport, le Comité a utilisé l'expression «premières nations indiennes» pour décrire les entités qui exerceraient l'autonomie politique. Bien que l'ordre de renvoi du Comité fasse mention de «l'autonomie politique des Indiens», la majorité des témoins se considèrent comme membres des premières nations. Afin que le grand public se familiarise avec l'expression «premières nations indiennes», le Comité utilisera cette expression tout au long de son rapport. Dans le chapitre suivant, le Comité fait l'historique de ce terme.

VUE D'ENSEMBLE

CHAPITRE 2

VUE D'ENSEMBLE

Premières nations indiennes

Des milliers d'années avant qu'elle ne soit explorée et colonisée par les Européens, l'Amérique du Nord était habitée par de nombreux peuples indigènes différents, organisés en groupes et en entités politiques, en fonction de leurs langues communes et de leurs traditions culturelles. Sur la côte est par exemple, les explorateurs rencontrèrent des douzaines de peuples distincts.

A l'époque, le terme habituellement utilisé en Europe pour désigner un peuple dont les membres parlaient la même langue et avaient les mêmes traditions culturelles était «nation»; ainsi, un État pouvait comprendre de nombreux groupes nationaux. Lorsque les Européens rencontrèrent les divers peuples nord-américains, il était naturel qu'ils utilisent l'expression couramment employée en Europe à l'époque; ils décrivirent donc ces peuples distincts comme des «nations». Ainsi la *Proclamation royale de 1763* fait allusion «aux plusieurs nations ou tribus indiennes avec lesquelles Nous sommes liés».

Au cours des dernières années, les peuples indigènes ont donné à leurs caractères distinctifs et à leurs origines une nouvelle façon de s'exprimer. Les noms ont pris une importance particulière. «Eskimo» et «Indien» (nom donné par les explorateurs qui se croyaient rendus aux Indes) sont perçus comme des expressions européennes. Les Inuit ont demandé d'être appelés par le nom qu'ils utilisent, soit «Inuit», qui signifie tout simplement «le Peuple». En moins de deux décennies, l'emploi de ce terme s'est généralisé.

Pour les peuples du Canada, maintenant connus sous le nom d'«Indiens», des difficultés se posent. Les Inuit parlent, à peu de chose près, la même langue; ils peuvent donc se permettre d'emprunter un mot indigène qui est compris de tous les Inuit. Les Indiens du Canada toutefois parlent des douzaines de langues différentes; leurs langues communes sont l'anglais

et le français. Les peuples indiens du Canada ont tiré de l'histoire un terme anglais qui a été employé dans la Proclamation royale, dans les traités et dans les plus importantes décisions juridiques prises aux États-Unis, soit le mot «nation». Ensemble, ces Indiens se nomment les «premières nations», une expression qui a une signification historique et politique.

Le terme «nation» a une connotation bien particulière pour les Canadiens anglophones parce qu'il est lié à la situation du Québec dans la Confédération, mais les Indiens ne lui donnent aucune connotation séparatiste. Ce terme désigne plutôt un groupe de personnes liées par une langue, une culture et une histoire communes et qui considèrent faire partie d'une entité politique commune.

Visions opposées de l'histoire

De nos jours, la plupart des Canadiens non indiens ont de l'histoire de notre pays une vision à peu près diamétralement opposée à celle de la plupart des peuples indiens. Les «découvreurs» et les «explorateurs» à la mémoire desquels on a érigé des monuments et émis des timbres commémoratifs sont considérés par les Indiens comme des envahisseurs des territoires déjà bien connus des nations qui les habitaient. Les peuples indiens savent que leurs nations étaient productives, cultivées, religieuses et intelligentes, et que leur civilisation était comparable à celle de l'Europe au moment des premiers contacts entre Blancs et Indiens. Mais, ils sont dépeints comme des sauvages et des païens, qui ne connaissaient aucune religion et avaient besoin d'aide pour effectuer les tâches les plus simples. Ce portrait négatif et partial est tellement répandu que les non-Indiens ne sont pas préparés pour comprendre le point de vue des peuples indiens et les événements qui ont mené à la situation pénible et inacceptable que ces derniers vivent aujourd'hui au Canada. Cette incompréhension est souvent source d'affrontement.

Les Indiens considèrent les traités comme une confirmation de leur souveraineté et de leurs droits, et une entente leur permettant de s'établir dans certains territoires; les non-Indiens les considèrent comme une renonciation à ces droits, une acceptation de la suprématie de la Couronne et un cadeau généreux aux Indiens afin qu'ils puissent avoir un territoire bien à eux. Les Indiens voient les Canadiens respecter leurs croyances et leurs traditions anciennes propres, comme par exemple la Grande Charte, alors qu'ils considèrent la Proclamation royale comme un reliquats des temps anciens et les traditions indiennes comme désuètes à l'époque moderne.

Plutôt que d'accepter la version indienne de leur propre histoire et de leur culture, les non-Indiens ne perçoivent que les stéréotypes, qui nuisent aux premières nations et qu'elles contribuent elles-mêmes à perpétuer: selon les non-Indiens, ce sont des ivrognes qui vivent de l'aide sociale, et qui sont incapables de se conduire correctement et d'apprendre quoi que ce soit. Il est indéniable que cette situation a en effet produit de nombreux cas de ce genre. Cependant, les Canadiens et leurs gouvernements doivent se rendre compte du rôle qu'ils ont eux-mêmes joué dans la création de ce problème. Non seulement les Indiens ne sont-ils pas seuls responsables, mais le gouvernement fédéral leur a en plus enlevé l'accès et la gestion de leurs propres ressources, de sorte qu'ils n'ont pu prendre les mesures nécessaires pour mettre fin à cette situation inacceptable.

Aspect particulièrement pertinent dans le cadre du présent rapport sur l'autonomie politique des Indiens, bien des non-Indiens croient que les peuples indiens ne connaissaient pas de structures politiques avant l'arrivée des Européens. Or, la plupart des premières nations possèdent une forme de gouvernement complexe qui remonte loin dans l'histoire et qui a évolué au cours des siècles. Les valeurs spirituelles y dominaient souvent, car la religion était intimement liée aux autres aspects de la vie des premières nations. Tout comme les Britanniques, ils n'avaient généralement pas de constitution écrite, mais menaient leurs affaires en se fondant sur la tradition modifiée par des innovations pragmatiques. Divers témoins ont expliqué au Comité comment les concepts politiques des Indiens ont influé directement sur les institutions non indiennes. Plus précisément, ils ont décrit comment la philosophie politique de la Confédération iroquoise a été incorporée à la Constitution américaine.

Parmi les nombreux exemples présentés au Comité par des témoins, il convient d'illustrer deux formes de gouvernement des premières nations. Les Iroquois (comme les appelaient les Français) ou Indiens des Six Nations (comme les appelaient les Anglais), ou encore *Haudenosaunee* (Peuple de la cabane longue, comme ils s'appelaient eux-mêmes), possèdent une constitution officielle, mémorisée par des anciens qui la récitent tous les cinq ans. Elle prévoit un régime démocratique dans lequel chaque famille élargie choisit comme chefs un homme et une femme âgés pour parler en son nom dans leurs conseils respectifs. Les débats sur les questions d'intérêt commun se déroulent selon des règles strictes qui permettent d'atteindre un consensus de façon efficace, afin d'assurer l'unité de la communauté. Un code de lois, exprimées généralement sous forme d'exhortations plutôt que d'interdictions régit le comportement officiel et civil. Les lois sont adoptées par une assemblée de deux chambres. Un conseil des anciens supervise la marche générale des affaires. Le système est dit «héréditaire» car les dirigeants sont choisis parmi les membres de chaque famille élargie. Contrairement à la croyance populaire voulant que les chefs exercent un pouvoir dictatorial, ces derniers sont en fait soumis à la surveillance étroite de leur peuple qui peut les relever de leurs fonctions.

Le gouvernement canadien a supprimé le gouvernement haudenosaunee en refusant de le reconnaître officiellement et en emprisonnant ses chefs. En 1924, la GRC a effectué une descente de police à la salle du conseil de la réserve des Six Nations. Tous les dossiers et les symboles officiels du gouvernement ont été saisis; ils n'ont jamais été rendus. Le système des «conseils de bande» prévu dans la *Loi sur les Indiens* a été instauré à la place de ce gouvernement indien.

Le deuxième exemple est celui du potlatch, pratiqué par de nombreuses premières nations de la côte ouest. De temps à autre, les chefs des communautés ou des nations convoquaient des assemblées qui attiraient de nombreux participants. Au cours de cérémonies, de chants, de danses et de discours, on portait au pouvoir de nouveaux chefs. On redistribuait les richesses selon une économie fondée sur le partage, plutôt que sur l'accumulation; on donnait et on enregistrait les noms; on tenait des conseils politiques et on prenait des décisions; on se remémorait l'histoire et on l'enseignait, et on donnait des conseils spirituels. Bien que la pratique du potlatch soit très différente des coutumes européennes, elle comprend tous les éléments nécessaires au maintien de la continuité, d'un bon gouvernement et d'une identité collective, et elle permet aux divers peuples de mener leurs propres affaires et de déterminer eux-mêmes leur destinée.

Comme les institutions des Haudenosaunee, le potlatch a été déclaré hors la loi par le gouvernement canadien. La participation aux cérémonies du potlatch était interdite par la loi jusqu'en 1951, et les contrevenants étaient passibles d'emprisonnement. Tous les instruments de cérémonie et les symboles du gouvernement ont été saisis par le gouvernement fédéral. Bien qu'une certaine partie de ces objets aient été rendus, beaucoup sont encore dispersés dans des musées canadiens et étrangers. Les participants au potlatch devaient pratiquer leur religion clandestinement et vivre sous un régime de gouvernement imposé. Malgré cette suppression, les gouvernements traditionnels comme le système du potlatch ou celui des Haudenosaunee ont continué d'exister.

Le Comité estime très importante la compréhension qui a découlé de ses audiences. Il serait bon de transmettre ces renseignements à tous les Canadiens afin qu'ils puissent mieux comprendre leurs liens avec les premières nations et modifier leur perception des Indiens; ils apprendraient que ces derniers n'étaient pas des peuples païens, sans aucune culture, mais des peuples qui sont passés de la liberté et de l'indépendance à un état de dépendance et de désorganisation sociale résultant de cent ans de contrôle gouvernemental à peu près complet. Les recommandations contenues dans ce rapport, si elles sont toutes appliquées, changeront cette situation. Les Canadiens et les gouvernements fédéral et provinciaux peuvent collaborer avec les premières nations afin de tourner cette page d'histoire et établir cette nouvelle relation préconisée par le Comité.

Conditions sociales

L'étendue de la désintégration et de la dégradation sociales causées par le type de relations qui existaient entre le Canada et les Indiens est bien illustrée dans la publication de 1980 du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien intitulée *Les Indiens: situation actuelle*. En effet, ce rapport présente de bien tristes faits sur la situation sociale actuelle des Indiens. Des hauts fonctionnaires du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, ont confirmé que la situation des Indiens ne s'améliorait pas:

> Le taux de mortalité infantile chez les Indiens, en 1980, s'élevait à 24,3, ce qui est deux fois et demie plus élevé que la moyenne nationale... à moins que le programme national de santé des Indiens ne donne de résultat, ce qui permettrait à davantage de personnes de se prendre en charge, nous ne pourrons pas améliorer la situation en multipliant simplement les services médicaux...
>
> ...la situation n'est toujours pas bonne. L'essentiel des décès sont dus aux accidents, à la violence et aux empoisonnements, dont le taux est trois fois supérieur à la moyenne nationale. Les Indiens, et en particulier les jeunes, se suicident six fois plus que les autres. Les problèmes sont délicats, la situation est difficile et nous arrivons difficilement à la maîtriser. Mais nous la surveillons. L'amélioration est lente, mais n'est pas aussi rapide qu'elle devrait l'être. (S.-comité, 6:36)*

Certaines de ces conditions sont illustrées au tableau suivant.

---

* «(S.-comité, 8:13)» signifie que la citation est tirée de la page 13 du fascicule 8 des *Procès-verbaux et témoignages du Sous-comité sur l'autonomie politique des Indiens*. «(C. spécial, 8:13)» signifierait que la citation provient des *Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens*.

Protection de l'enfance: Le pourcentage d'enfants indiens en foyer nourricier a augmenté de façon régulière jusqu'à cinq fois le pourcentage national.

Éducation: Seulement 20 pour cent des enfants indiens fréquentent l'école jusqu'à la fin du niveau secondaire, à comparer à la moyenne nationale de 75 pour cent.

Logement: Presque 19 pour cent des logements dans les réserves sont habités par deux familles ou plus, ce qui touche 40 pour cent de toutes les familles d'Indiens inscrits.

Installations: En 1977, moins de 40 pour cent des logements indiens étaient équipés d'eau courante, d'installations d'égout ou de tuyauterie intérieure comparativement à la moyenne nationale de 90 pour cent.

Revenu: Le revenu moyen des Indiens se situe entre la moitié et les deux tiers de la moyenne nationale.

Chômage: Dans la population indienne, le chômage frappe à environ 35 pour cent de la main-d'oeuvre active; dans certains cas, il atteint jusqu'à 90 pour cent.

Prisonniers: La proportion d'autochtones dans les pénitenciers fédéraux et provinciaux est excessive par rapport à leur population. Au Manitoba, en Saskatchewan et dans le Nord, les autochtones représentent plus de 40 pour cent de la population incarcérée. La proportion de jeunes Indiens considérés délinquants est trois fois la proportion nationale.

Mortalité: Malgré une certaine amélioration au cours des dix dernières années, le taux de mortalité chez les Indiens est de deux à quatre fois le taux de mortalité des non-Indiens.

Causes de mortalité: Les accidents, les actes de violence et les empoisonnements comptent pour plus de 33 pour cent des décès chez les Indiens et les Inuit, comparativement à 9 pour cent dans l'ensemble du Canada. Sept fois plus d'Indiens périssent par le feu que le reste de la population canadienne.

Morts violentes: Chez les Indiens, le taux de morts violentes est trois fois plus élevé que celui de la moyenne nationale.

Suicide: Chez les Indiens, le nombre de suicides est environ trois fois plus élevé que le taux national; le suicide sévit particulièrement dans le groupe d'âge de 15 à 24 ans.

Mortalité infantile: Le taux de mortalité infantile (chez des enfants Indiens de moins de quatre semaines) est 60 pour cent plus élevé que celui de la moyenne nationale.

Espérance de vie: L'espérance de vie d'un enfant indien qui réussit à atteindre un an est d'environ 10 ans inférieure à celle de la population non indienne. L'espérance de vie des femmes indiennes, par exemple, est de 66,2 ans alors que les femmes non indiennes peuvent espérer vivre jusqu'à 76,3 ans.

Taux d'admissions hospitalières: Les Indiens vont à l'hôpital 2 à 2,5 fois plus souvent que la population nationale.

Obstacles et limites

Cette situation sociale requiert une attention immédiate. Mais les Indiens doivent faire face à une batterie d'obstacles bureaucratiques et législatifs qui les empêchent d'agir. Parmi les problèmes majeurs, mentionnons la complexité des structures gouvernementales qui intervient lorsqu'il s'agit d'aborder des questions touchant les Indiens. De plus, la *Loi sur les Indiens* entrave leur action.

Complexité gouvernementale

Les Indiens doivent faire face à une structure gouvernementale complexe même pour satisfaire leurs besoins fondamentaux. La complexité qui existe au niveau fédéral s'est accrue du fait que dans certains domaines, les Indiens doivent avoir recours aux organismes gouvernementaux provinciaux. La liste suivante illustre bien le nombre de ministères et d'organismes fédéraux que les Indiens doivent affronter. De plus amples renseignements figurent à l'annexe D.

Ministères offrant des programmes et des services

- Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien
  —représente le lien principal entre le gouvernement fédéral et les peuples indiens pour ce qui est des questions légales, de traités et, jusqu'à récemment, des questions se rapportant à la Constitution; il est le principal fournisseur de services et de programmes.
- Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social
  —exploite un programme de santé destiné aux Indiens y compris 400 établissements de soin.
- Secrétariat d'État
  —consacre des fonds aux activités politiques, sociales et culturelles de certains groupes indiens.
- Ministère de la Justice
  —fait fonction de conseiller juridique dans les matières concernant les autochtones et joue un rôle important au niveau des conférences constitutionnelles.
- Ministère du Solliciteur général
  —gère le système judiciaire criminel (la GRC, les pénitenciers et le système de libération conditionnelle).
- Ministère d'État, Petites entreprises et Tourisme
  —administre le Fonds de développement économique des autochtones de 345 millions de dollars.

Organismes centraux et de coordination

- Ministère d'État au développement social
  —examine les programmes et les propositions ministériels qui touchent le bien-être et le développement social des Indiens.

- Département d'État au développement économique et régional

  —coordonne les politiques et programmes relatifs au développement industriel et régional.

- Conseil du Trésor

  —approuve les budgets de dépense des ministères.

- Bureau des relations fédérales-provinciales et Bureau des affaires constitutionnelles aborigènes

  —coordonne la participation fédérale au processus constitutionnel et les consultations entre les autorités fédérales et les représentants des peuples autochtones.

La Loi sur les Indiens

Généralités

La *Loi sur les Indiens* présente un paradoxe pour le peuple indien: elle confirme le statut particulier des Indiens, mais elle peut également être considérée comme un mécanisme de contrôle social et d'assimilation. Dans *Making Canadian Indian Policy*, Sally Weaver fait allusion au «sentiment d'ambiguïté que les Indiens ressentent depuis un siècle à l'égard de la *Loi sur les Indiens*—leur ressentiment envers ses contraintes et, en même temps leur dépendance par rapport à elle en raison des droits particuliers qu'elle leur confère».*

La *Loi sur les Indiens* est une loi globale, qui délimite les activités des communautés indiennes dans tous les secteurs et impose des contraintes aux Indiens et aux bandes quant à leurs droits et limite leur capacité de s'autogérer effectivement. Le principal objet de la Loi, selon le MAINC, est

> d'assurer aux conseils de bande la gestion et la protection des terres et des deniers indiens, de définir certains droits indiens, comme l'exemption d'impôt dans certaines circonstances et de définir l'admissibilité aux bandes et au statut d'Indien.

La première loi homogène sur les Indiens a été adoptée en 1876 et amendée, la dernière fois, il y a plus de trente ans. Elle contient plusieurs lacunes et anomalies.

Une des critiques formulées contre la *Loi sur les Indiens* est le fait qu'elle ne reconnaît pas la diversité des peuples indiens. Elle traite les Indiens en tant que groupe homogène sans tenir compte des différences de culture, de langue, de ressources, d'envergure de groupe ou d'emplacement des collectivités. Ce manque de souplesse a aussi été perçu comme un moyen d'assimilation.

De sérieuses objections ont été formulées quant à la relation qui existe entre les conseils de bande indiennes et le Ministère. Les conseils de bande détiennent des pouvoirs délégués. En fait, ils sont considérés pour la plupart comme des prolongations du MAINC. Même le Ministère déclare que «les gouvernements de bandes sont plus des prolongations administra-

---

* Sally Weaver, *Making Canadian Indian Policy: An Hidden Agenda, 1968-1970*, University of Toronto Press, Toronto, 1981, p. 19 du texte anglais.

tives du ministère des Affaires indiennes qu'ils ne sont des gouvernements devant rendre compte à leurs membres.»* Les conseils de bande sont les seuls organismes gouvernementaux indiens reconnus dans la *Loi sur les Indiens*. Les conseils de tribu, les organisations de traités et les divers organismes locaux, provinciaux et fédéraux jouent un rôle primordial dans les activités politiques des Indiens. L'annexe C offre de plus amples renseignements à propos de ces organismes.

Le contrôle exerçé par le Ministère sur les activités des Indiens s'est toujours fait sentir. Par le passé, un agent indien représentant le Ministère au niveau local contrôlait virtuellement tous les aspects de la vie, jusqu'au point de délivrer les laissez-passer aux Indiens pour leur permettre de quitter temporairement la réserve. Bien que la notion d'agent indien ait disparu, le MAINC exerce toujours un grand contrôle surtout sur les administrations des bandes. Un témoin après l'autre se plaignaient du fait que les décisions de planification et de budgétisation du Ministère se prenaient sans apport adéquat de la part des bandes.

Les chefs et conseillers se sentaient limités par un système qui ne leur permet pas de tenir compte des besoins de leur collectivité. Ils sont dans une position particulièrement délicate car ils doivent rendre compte au MAINC des deniers reçus, mais ils doivent aussi rendre des comptes à leur peuple, dont les priorités et les besoins s'écartent souvent des exigences du Ministère. Bien que diverses directives de politiques aient insisté sur la consultation auprès des bandes, il n'en demeure pas moins que le MAINC conserve le contrôle. Une récente étude formulait la conclusion suivante:

> En fin de compte, le facteur le plus disputable de la *Loi sur les Indiens* est le pouvoir absolu qu'elle confère aux administrateurs et au gouvernement fédéral. La *Loi sur les Indiens* permet l'ingérance des règlements du gouvernement dans virtuellement tous les coins et les recoins de la vie indienne. Les Indiens, à l'encontre des autres Canadiens, ne traitent pas avec plusieurs gouvernements et ministères gouvernementaux, mais plutôt avec un seul gouvernement et un seul ministère. Bien que la Loi ait présenté un semblant d'autonomie et de participation des Indiens à la direction de leur vie, il ne s'agissait pas moins d'une illusion. (Traduction libre)**

Les pouvoirs limités des bandes et des conseils de bande

Les bandes et les conseils de bande sont nés de la *Loi sur les Indiens*. En d'autres termes, tous les pouvoirs qui leur sont juridiquement reconnus sont définis dans la *Loi sur les Indiens* et, plus important encore, ils sont limités à ceux spécifiquement prescrits par la Loi. De nombreuses questions indispensables au fonctionnement d'un gouvernement dans une société moderne sont omises de la Loi. Ces omissions ont entraîné une grande incertitude quant à la capacité juridique des bandes et des conseils et mis en doute la capacité d'un conseil de bande de signer des contrats, d'intenter des poursuites et d'agir généralement au nom de la bande. Le statut légal d'une bande dépend d'autres lois:

> Les tribunaux ont établi, par exemple, qu'une bande n'est pas une société, même si elle en présente certaines caractéristiques. Une bande a déjà été considérée comme étant une personne, et un employeur, mais dans ces cas, on s'est limité à la loi concernée et à la

---

* MAINC, *Nouvelle autonomie politique des bandes indiennes*, Ottawa, 1982.

** J. Rick Ponting et Roger Gibbins, *Out of Irrelevance: A Socio-Political Introduction to Indian Affairs in Canada*, Butterworths, Toronto, 1980, p. 12 du texte anglais.

définition de personne et d'employeur. Par exemple, dans l'affaire *Moses Tom*, du Manitoba, une bande n'était pas une personne capable de faire une demande de prise en charge d'un de ses membres, parce qu'elle n'était pas une personne au sens de la loi. Par ailleurs, en vertu de la *Coroner's Act* de la Colombie-Britannique, le conseil de bande de Masset a été reconnu comme étant une personne capable d'exiger une enquête sur la mort d'un de ses membres. La question de savoir si une bande est une personne ou un employeur repose entièrement sur l'interprétation légale de la loi en cause, et cette question n'a pas été interprétée judiciairement quant au fond. (Association canadienne des avocats indiens, S.-comité, 13:10)

Étant donné qu'il n'existe dans la *Loi sur les Indiens* ni en droit canadien aucune règle générale, chaque cas est jugé étroitement selon la loi qui s'applique dans les circonstances. Chaque cas soulève de nouveaux problèmes. Cette incertitude fut très nuisible aux bandes.

Les tribunaux canadiens soutiennent que les bandes ne peuvent être propriétaires de terre, pas plus qu'elles ne peuvent poursuivre en justice et être poursuivies en justice. Comme le soulignait l'Association des Iroquois et des Indiens alliés, cela signifie qu'«Il arrive souvent que le gouvernement (fédéral) se mêle des transactions de la bande sans y jouer de rôle actif, mais qu'il y devienne partie parce qu'il n'est pas certain que la bande possède la capacité de faire des affaires. . . Les créanciers se tournent souvent vers le gouvernement fédéral pour le paiement des comptes des bandes étant donné que l'on considère que les bandes ne peuvent être poursuivies.» (C. spécial, 16A:36-37)

Le Cabinet d'avocats Aronson et MacDonald de Halifax décrit les problèmes pratiques découlant de ces incertitudes:

> Cette incertitude transcende tous les agissements entre les bandes et les employés, les fournisseurs, les entrepreneurs, les institutions financières et les gouvernements. Il est souvent pris pour acquis qu'il est inutile de traîner une bande en justice puisqu'elle ne peut être poursuivie. L'article 89(1) (de la *Loi sur les Indiens*) est fréquemment cité à l'appui de cette supposition, bien qu'il ne s'agisse que de l'immunité au niveau de la collecte d'une dette auprès d'une bande, immunité généralement accordée aux gouvernements. Cependant, la supposition a clairement une incidence sur de nombreuses transactions commerciales ainsi que, par exemple, sur la méthode juridique d'aborder les contrats. (Mémoire écrit, le 29 novembre 1982)

Un des remèdes à ce problème serait pour les membres d'une bande de se constituer en société pour effectuer des affaires, être propriétaires de terres ou entreprendre d'autres activités au bénéfice de la bande. Cependant, cette solution présente d'autres difficultés: étant donné qu'une société n'est pas «un Indien» aux fins de la Loi, elle ne peut bénéficier de l'exemption d'impôt accordée aux Indiens. La constitution en société a une portée beaucoup plus vaste. Par exemple, les terres détenues par la société pourraient ne pas être considérées comme «des terres réservées aux Indiens» (en vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*, appelée autrefois l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*) et, par conséquent, seraient assujetties aux lois provinciales et non aux lois fédérales.

L'article 81 de la *Loi sur les Indiens* définit les pouvoirs de réglementation des conseils de bande. Ces pouvoirs sont tout à fait insuffisants compte tenu de la diversité des besoins des Indiens du 20e siècle. La bande Musqueam, par exemple, vit à Vancouver et possède des terrains à bâtir de premier choix. Pour mettre ces terrains en valeur, il faudrait qu'elle jouisse, entre autres, du pouvoir d'adopter des règlements de zonage et de construction, pouvoir que les bandes ne détiennent pas à l'heure actuelle.

Qui plus est, les pouvoirs limités des conseils de bande sont subordonnés aux lois et règlements fédéraux et assujettis à la discrétion du Ministre. Les lois provinciales «d'application générale» entravent également les pouvoirs que peuvent exercer les conseils de bande. Ils n'ont pratiquement aucun pouvoir en tant que gouvernements. Bon nombre de témoins ont affirmé que le rôle du conseil se bornait à administrer la politique du gouvernement.

> En vertu du régime actuel d'administration des bandes, le chef et le conseil sont tellement limités dans l'exercice des trois principales fonctions de gouvernement qu'il est difficile de parler de gouvernement; en effet, il serait plus juste de parler de l'administration de la politique fédérale au niveau local. En vertu de la loi actuelle, le conseil ne peut réglementer à peu près rien si ce n'est les mauvaises herbes et les chiens dans les réserves, sans la bénédiction du Ministre et de sa suite administrative.
>
> Les deux principaux paliers de gouvernement ignorent à peu près complètement le rôle du conseil qui consiste à mieux représenter l'administration. Trop souvent, les administrations des bandes doivent recourir à la confrontation, aux médias et à des pressions coûteuses pour se faire entendre.
>
> . . .Sur le plan de l'affectation de crédits, l'expérience nous a démontré que le pouvoir des bandes se trouve limité par la Loi et par les lignes de conduite du Ministère, de sorte qu'elles ne font guère plus qu'octroyer les ressources selon la répartition prévue par le Ministère.
>
> Privés de l'autorité qui leur permettrait de s'acquitter des fonctions fondamentales d'une administration politique, les conseils de bande ne sont guère plus que des laquais du pouvoir fédéral. (Centre juridique communautaire de Quesnel, C. spécial, 20:168-169)

Tentatives récentes de révision de la *Loi sur les Indiens*

La dernière révision importante apportée à la *Loi sur les Indiens* a eu lieu en 1951, à la suite d'une révision détaillée, entre 1946 et 1948, par un comité spécial mixte du Sénat et de la Chambre des communes. Un historique du Ministère révèle que les caractéristiques principales de la Loi de 1876 n'ont pas été changé:

> La nouvelle *Loi sur les Indiens* ne diffère pas grandement de la loi précédente. Les principaux éléments de cette loi précédente, c'est-à-dire la protection contre l'aliénation des *terres indiennes* et de la déprédation des *propriétés indiennes*, les sections se rapportant à une sorte de *gouvernement local*, les moyens de terminaison du statut d'Indien, ont été conservés intacts.*

L'historique décrit aussi la réduction des responsabilités du Ministre à un «rôle de supervision, mais avec droit de veto». Néanmoins, les pouvoirs laissés au Ministre demeurent considérables.

> En dépit d'arguments contraires, les *pouvoirs* du Ministre et du gouverneur en conseil demeurent considérables. L'administration de plus de la moitié de la Loi est à la discrétion du Ministre ou du gouverneur en conseil, ce dernier ayant le droit de déclarer cette loi, en tout ou en partie, comme ne s'appliquant pas à une bande ou à un Indien particulier, sous réserve seulement d'un autre statut ou traité.**

---

* Canada, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *Historique de la Loi sur les Indiens*, Ottawa, 1978, p. 149-51 du texte anglais.

**Ibid.

Entre juillet 1968 et mai 1969, le gouvernement fédéral a lancé une série de rencontres ou de consultations dans tout le Canada, dans le but de déterminer les modifications à apporter à la *Loi sur les Indiens*. Les rencontres étaient à peine achevées lorsque le gouvernement a déposé son Livre blanc sur la politique indienne, qui préconisait des changements de grande importance dans la structure législative régissant les relations entre le Canada et les Indiens, y compris la répudiation de la *Loi sur les Indiens*. La réaction négative des Indiens et de la population à la proposition d'annuler le statut spécial des Indiens a été tellement forte que le gouvernement a retiré son document en 1971.

Au cours de l'assemblée générale annuelle de 1975 de la Fraternité nationale des Indiens (FNI), une résolution pour la révision partiale de la *Loi sur les Indiens* a été proposée. Certains travaux préliminaires sur des questions comme les terres cédées, l'imposition, l'autonomie indienne, l'éducation et les anachronismes contenus dans la Loi, ont été exécutés par le Comité mixte FNI-Cabinet entre 1975 et 1978, mais ces débats n'ont mené à aucune entente. Depuis, la Fraternité nationale des Indiens et son successeur, l'Assemblée des premières nations se sont opposées aux changements sporadiques et aux changements entamés par le Ministère.

Politique de délégation des pouvoirs

Par suite de la faillite de ces tentatives, aucun changement n'a été apporté à la *Loi sur les Indiens*. Cependant, le Ministère a mis en application une politique de délégation afin de permettre aux bandes et aux organisations indiennes de détenir plus de pouvoirs.

Cette politique a débuté au milieu des années 60, lorsque le Ministère a commencé à transférer des responsabilités de la gestion et de l'exécution de programmes aux bandes individuelles. Parmi les premières responsabilités transmises, on compte les services comme l'aide sociale, les garderies, l'éducation des enfants dans les écoles dirigées par le Ministère et la prestation et l'exploitation de l'infrastructure communautaire. En 1979, le Conseil du Trésor a approuvé la première série de «conditions de contribution aux bandes et organisations indiennes». Les chiffres du Ministère révèlent une augmentation régulière des fonds gérés par les bandes:

1971	34,9 millions de dollars	16% du budget total
1976	147,6 millions de dollars	31% du budget total
1982-1983	526,6 millions de dollars	50% du budget total

En plus des contributions couvrant l'exécution des services, les bandes reçoivent aussi un financement de base destiné à couvrir les dépenses administratives générales.

Cette politique de décentralisation n'a transféré que l'exécution des services au niveau de la bande; le contrôle des programmes, des politiques et des budgets demeure entre les mains du Ministère. Bien que le Ministère qualifie régulièrement ce processus d'«accroissement de l'autonomie indienne dans les réserves», des témoins indiens ont régulièrement critiqué cette politique, l'accusant de ne pas transférer le contrôle réel au peuple indien:

> Nous avons trouvé que le Ministère a trop de contrôle. Il dit aux bandes ce qu'il faut faire et ce qu'il ne faut pas faire. L'orientation du programme vient du Ministère plutôt que de la bande. Ce système est périmé et coûteux. Ce genre d'organisation ne tient pas compte des aspirations des leaders indiens et des membres des bandes. Ces organisations visent le

> programme plutôt que les gens. Le système encourage la dépendance envers le Ministère plutôt que l'autonomie. La structure ministérielle ne se prête pas à l'autonomie des bandes. Les chefs sont peu indemnisés pour la quantité de travail qu'ils fournissent. Les bandes ne sont pas en mesure d'accorder un traitement raisonnable à leur personnel; par exemple, bon nombre des employés n'ont pas reçu d'augmentation depuis des années. De plus, les bandes voudraient recevoir une promotion dans la gestion de leur propre territoire. (Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan, C. spécial, 11:36)

Le cadre juridique est demeuré inchangé et a empêché l'application par le Ministère de sa politique de décentralisation. La *Loi sur les Indiens* n'avait pas pour but de fournir aux Indiens l'occasion de gérer les programmes. Le Ministère a fait quelques remarques quant aux problèmes liés au maintien de la politique de décentralisation alors que la Loi est toujours en vigueur:

> . . .nous avons tenté, en accord avec les chefs indiens, d'élargir l'application de la *Loi sur les Indiens* afin de répondre du mieux possible aux demandes de changements. Nous sommes surtout arrivés à un résultat par le biais de la délégation des pouvoirs. Notre liberté de réponse reste toutefois très limitée pour plusieurs raisons. Les contrôles officiels que nous devons respecter en vertu du budget des dépenses sont incompatibles avec les méthodes actuelles de délégation. (S.-comité, 2:16-17)

Opinion du Ministère sur la *Loi sur les Indiens*

Lors de sa première présentation au Sous-comité, le Ministre a déposé deux documents intitulés *Nouvelle autonomie politique des bandes indiennes au Canada* et *Autonomie politique des bandes indiennes: régime facultatif*, qu'il a diffusés par la suite à toutes les bandes. Le premier fait état de l'opinion du Ministère quant aux problèmes majeurs d'ordre pratique entraînés par les restrictions dans la *Loi sur les Indiens*:

> *En premier lieu*, l'exercice de tous ces pouvoirs est soumis à divers types de contrôle du Ministre, du gouverneur en conseil, ou des deux. Dans la plupart des cas, le gouvernement fédéral n'exerce pas le pouvoir de contrôle laissé à sa discrétion (arrêtés et autres) si les bandes restent dans les limites de la Loi. Sa simple existence, cependant, complique la responsabilité des administrations de bande et conduit souvent à d'interminables complications techniques pour poser le geste le plus simple.
>
> *En deuxième lieu*, le régime foncier prévu par la *Loi sur les Indiens* se fond sur le vieil argument voulant que les terres de réserve sont destinées à l'usage exclusif des Indiens et devraient être protégées en leur nom, jusqu'à ce qu'ils puissent les gérer. Cette protection vise tant les bandes elles-mêmes que leurs membres. La Loi limite donc leur compétence dans le domaine foncier.
>
> *En troisième lieu*, le Ministre joue le rôle de tuteur sur les biens en fidéicommis, ce qui l'empêche de permettre aux administrations de bande d'avoir un contrôle sur leurs biens et d'en disposer comme elles le voudraient pour leur propre expansion économique.
>
> *En quatrième lieu*, les bandes ont peu de pouvoirs législatifs dans le domaine de l'évolution sociale et du développement économique. Le ministère des Affaires indiennes a délégué à de nombreuses bandes l'administration de plusieurs programmes dans ces domaines, mais a conservé le pouvoir de les définir.
>
> *En cinquième lieu*, les tribunaux ont mis en doute le statut juridique des administrations de bande. Actuellement, il n'est pas dit clairement si elles peuvent légalement conclure des marchés avec d'autres entités juridiques.

Projet de loi sur l'administration de bande

Le Ministre a soutenu que des changements législatifs étaient nécessaires. Il signale qu'une minorité de bandes sont retenues dans leur expansion économique par les restrictions de la Loi actuelle:

> Il y a d'ailleurs des bandes situées à la périphérie de municipalités qui veulent amorcer des projets de développement, qui veulent contrôler leurs propres terres, qui veulent se lancer dans certains programmes de développement économique, qui ne le peuvent et qui me critiquent. Je reconnais qu'il s'agit d'une minorité, mais elle critique notre inaction. (S.-comité, 2:35)

Le Ministère a étudié une série d'options destinées à offrir «une nouvelle base législative qui permettrait aux bandes indiennes d'exercer dans leurs communautés le même genre de pouvoir politique que le reste des Canadiens dans les leurs». Ces options étaient une révision complète de la *Loi sur les Indiens*, une révision partielle de la Loi et l'insertion d'ajouts, la préparation d'une série de lois «particulières» sur les Indiens (il pourrait y avoir une loi sur l'éducation des Indiens, une loi sur l'administration financière indienne, etc.), la préparation d'une série de lois régionales sur les Indiens et la rédaction d'une législation complémentaire prévoyant au niveau local un régime facultatif d'autonomie politique des bandes.

Le Ministère a développé la dernière option dans le document *Autonomie politique des bandes indiennes: régime facultatif*. Cette législation fonderait l'autonomie politique sur la notion «que le centre de décision doit se trouver au sein même de la bande» et pourrait comprendre certains des éléments ou caractéristiques suivants:

> *Régime facultatif*: Le régime devrait être facultatif puisqu'aucune solution générale universelle ne saurait convenir. «Les bandes qui désirent continuer à suivre le régime actuel devraient être autorisées à le faire.»
>
> *Charte*: Toute bande intéressée pourrait rédiger sa propre charte; «cette dernière serait une des conditions requises pour que la bande soit soumise à la législatrion sur l'autonomie politique. Dans ce document, ou constitution, la bande définirait à sa façon la nature de la relation souhaitée entre l'administration de la bande et l'effectif de celle-ci.»
>
> *Pouvoirs accrus*: «Voter des règlements administratifs, adopter d'autres lois pertinentes par préférence si la bande décide ainsi; signer des accords avec d'autres bandes ou niveaux de gouvernement pour dispenser des services dans les réserves; avoir les moyens d'offrir soi-même ces services; conclure de son propre chef des ententes avec les bandes et d'autres institutions fédérales; obtenir des fonds supplémentaires à l'intérieur de la circonscription en imposant des taxes tant sur les intérêts indiens que non indiens.»
>
> *Pleins pouvoirs sur les terres*: La législation donnerait à la bande le pouvoir d'accorder des droits sur ces terres aux Indiens et aux autres tout en veillant «à ce que les terres demeurent des terres réservées aux Indiens afin qu'elles continuent à relever de la compétence législative du gouvernement fédéral.»
>
> *Effectif*: Les bandes pourraient «préciser leur effectif sous réserve du respect des droits acquis et à condition que les personnes visées aient un certain lien avec la bande, soit par filiation soit par mariage.»
>
> *Adoption des règlements*: Il y aurait un énoncé clair sur la compétence des bandes à adopter des règlements, «permettant ainsi aux bandes d'être autonomes pour l'administration des programmes.»
>
> *Financement*: «La disposition des fonds serait un autre aspect très important de la législation sur l'autonomie politique des bandes indiennes. Le Ministère n'a pas l'intention de

faire adopter celle-ci, s'il ne peut mettre à la disposition des intéressés les ressources financières nécessaires à son application... Il incomberait sans doute aux administrations de bande d'utiliser et de dépenser ces fonds comme il se doit et d'en rendre compte directement à leurs membres, conformément à la Loi, ainsi qu'à la charte et aux règlements des bandes et ce, pour le maintien du niveau convenu de services dans le cadre des programmes.»

Rôle du MAINC: «Puisque l'administration des bandes créée en vertu de la législation fédérale serait une sorte de gouvernement de second plan (exactement comme la municipalité l'est par rapport à la province), le gouvernement fédéral conserverait son rôle de surveillance. Cela revient à dire que dans certain cas, il serait autorisé à examiner et à rejeter les règlements des bandes.»

Le document esquisse aussi d'autres questions qui, selon le MAINC, devraient être réglées:

- pouvoirs supplémentaires au niveau de l'effectif;
- administration et contrôle des terres de la réserve, fonds en fidéicommis, logement, santé, aide sociale et contrôle des ressources non renouvelables de la réserve;
- application de la loi et administration de la justice;
- appels présentés au Ministre par des membres des bandes, et ayant trait aux irrégularités et aux méfaits soupçonnés; et
- incidence des règlements promulgués par l'administration indienne sur les municipalités ou les terres provinciales avoisinantes, ou les deux.

La question de la relation fiduciaire a aussi été traitée dans ce document. Il y est mentionné que cette relation entre les peuples indiens et le Ministre «accuserait un changement important», mais le Ministre s'est empressé de signaler dans son témoignage: «...je ne souhaite nullement abroger les droits issus des traités et les droit aborigènes», en présentant sa proposition (S.-comité, 12:15). Selon ce document, on pourrait interpréter la nouvelle relation fiduciaire de la façon suivante:

> Un des principaux changements que pourrait entraîner la législation sur l'autonomie politique des Indiens serait que le Ministre n'aurait plus la responsabilité résiduelle des fonds en fidéicommis pour les décisions prises par une administration indienne à partir du moment où celle-ci assume le contrôle local (responsabilité) de ses propres affaires, et à l'intérieur de son cadre de juridiction. Les décisions prises seraient alors les siennes, de même que la responsabilité à long terme. Cependant, ceci ne réduirait d'aucune façon la responsabilité actuelle que le Ministre pourrait avoir jusqu'à ce que le contrôle soit assumé à l'échelle locale. La responsabilité générale du Ministre au niveau des deniers votés par le Parlement se poursuivrait, de même que ses responsabilités dans les secteurs où l'autorité ministérielle est maintenue.

Lorsque le Comité a commencé son étude sur l'autonomie politique, il n'a pas tenté d'obtenir l'approbation des propositions du Ministère. (S.-comité, 14:22) Les témoins indiens étaient très préoccupés par le fait que le Comité ne soit qu'une façade pour la législation proposée. Ils craignaient que les audiences du Comité ne soient considérés comme étant une «consultation» au niveau d'un projet de loi sur l'administration de bande:

> Nous craignons qu'une fois ces audiences terminées, le ministre des Affaires indiennes présente une loi visant à libérer le gouvernement fédéral de ses obligations envers le peuple indien. Lorsque votre sous-comité aura terminé ses audiences et soumis son rapport, le Ministre pourra prétendre que la nouvelle loi a été établie après une véritable consultation du peuple indien. (Conseil de tribu de Yellowhead, S.-comité, 10:37-38)

Les témoins ont unanimement rejeté tout projet de loi sur l'administration de bande. La critique majeure était que la proposition représente une délégation des pouvoirs plutôt qu'une reconnaissance de la souveraineté de l'autonomie des premières nations indiennes. Selon eux, l'autonomie indienne ne doit pas être considérée comme une forme subordonnée de gouvernement et tous les changements devront se traduire par plus qu'un transfert de la responsabilité administrative. Toute autre mesure ne représenterait qu'une perpétuation des anciennes politiques.

> Nous sommes extrêmement déçus par la version étroite et limitée d'autogouvernement mise de l'avant par le Ministre. En effet, cette version semble délibérément mettre l'accent sur des discussions portant sur les aspects mineurs et administratifs de l'autogouvernement alors qu'on pourrait s'attacher à des concepts beaucoup plus vastes et complets. (Bande Blood, S.-comité, 8:134)

Ils étaient très inquiets que la législation proposée modifie la relation fiduciaire entre le gouvernement fédéral et le peuple indien. Des témoins ont insisté pour qu'aucun changement ne soit apporté à cette relation spéciale de confiance.

> Nous rejetons la suggestion que de nouvelles lois modifieraient d'une façon marquée la relation spéciale de confiance qui existe entre la Couronne et les Indiens du Canada. Le Parlement ne devrait pas avoir recours à une loi sur l'autonomie indienne comme manière indirecte de diminuer les responsabilités de confiance du gouvernement fédéral. (Conseil de tribu des Cris de Swampy, C. spécial 35:13)

Une certaine crainte a aussi été manifestée devant l'éventualité que la législation ne transforme les administrations indiennes en simples administrations municipales:

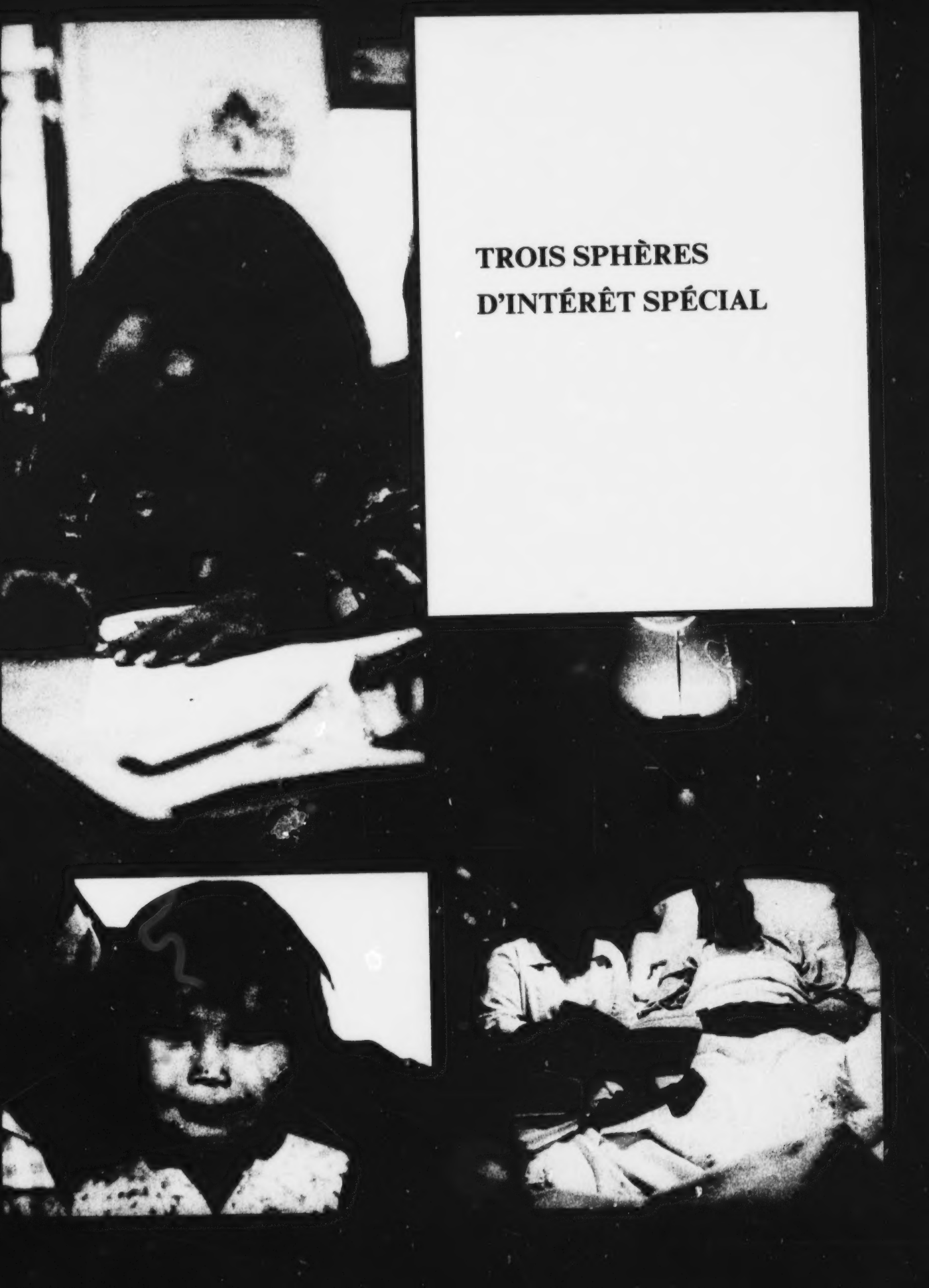
> La proposition a une notion inhérente de transition d'une réserve indienne avec propriété immobilière commune à une municipalité provinciale dans laquelle des titres de propriété, un impôt foncier et un contrôle législatif provincial sont primordiaux. Dans un tel contexte, le statut et la fonction du chef indien et du conseil seraient relégués à une quasi non-entité. Une perte de juridiction indienne ne pourrait être évitée. (Association des Indiens de l'Alberta, lettre au Ministre, le 1er février 1983)

Les témoins critiquaient aussi l'allusion selon lesquelles les bandes ne seraient pas «prêtes» à se gouverner, allusion qui renforce l'attitude paternaliste voulant qu'il faille enseigner aux Indiens comment gérer leurs propres affaires.

> Dans le document que le Ministre a présenté au Comité, intitulé *Autonomie politique des bandes indiennes: régime facultatif*, il indique nombre de fois que les bandes sont en mesure de faire preuve d'une certaine capacité, ou de la capacité d'assurer elles-mêmes la prestation des services. Il ne s'agit pas là de normes fixées par les Indiens pour leurs conseils, mais plutôt des critères du Ministère. Cette façon de voir les choses révèle manifestement une mentalité coloniale profondément ancrée, et fondée sur le principe selon lequel les sauvages doivent être civilisés grâce à des mesures administratives, et de plus, il faut leur apprendre à gérer leurs propres affaires. (Association des Indiens de l'Alberta, S.-comité, 8:13)

Certaines bandes ont même laissé entendre que les difficultés actuelles au niveau de l'obtention des fonds représentent une tactique visant à rendre les nouvelles propositions attrayantes.

> Nous comprenons bien que le Ministre a dit à maintes reprises que cette loi constitue une option. C'est vrai pour les bandes qui n'obtiennent pas de fonds du ministère des Affaires indiennes. Si l'on examine le cadre législatif proposé, on voit que seules les bandes qui ont choisi cette loi pourront obtenir davantage de fonds pour leur administration. Voilà encore une façon de diviser pour régner. Il nous semble évident que cette législation constitue une forme de chantage pour les bandes qui dépendent du Ministère pour le transfert de leurs subventions. (Association des Indiens de l'Alberta, S.-comité, 8:14)



TROIS SPHÈRES D'INTÉRÊT SPÉCIAL

CHAPITRE 3

TROIS SPHÈRES D'INTÉRÊT SPÉCIAL

L'examen de la *Loi sur les Indiens* et des politiques du Ministère a illustré certains des obstacles institutionnels au contrôle par les Indiens de leurs propres affaires. La réaction des témoins au projet d'administration des bandes montre que ceux-là rejettent la solution proposée par le Ministère. Lorsqu'ils ont fait part au Comité du sentiment de frustration qu'ils éprouvent face à la situation actuelle, les témoins indiens lui ont parlé avec conviction de l'importance de l'autonomie dans des domaines essentiels au maintien des cultures des premières nations. Ils ont affirmé que dans certains cas, seule l'administration par les Indiens des lois et des programmes les régissant assurerait la survie et le développement des collectivités indiennes. Trois domaines les préoccupent véritablement: l'éducation, le bien-être des enfants et la santé.

Les témoins ont fait état du grave préjudice causé aux cultures indiennes par le passé. La façon dont ils ont décrit les rigoureuses limites rattachées aux solutions bureaucratiques proposées laisse entrevoir la nécessité d'un changement radical. En décrivant de nouveaux projets déjà en cours en dépit de toutes ces restrictions, les témoins ont montré que les collectivités et les organisations indiennes étaient prêtes à aller de l'avant et que des changements immédiats étaient possibles. Après avoir entendu ces arguments convaincants, le Comité a élaboré une série de recommandations qui, à son avis, règleraient ces problèmes et certains autres.

Éducation

Le contrôle de l'éducation des enfants indiens par des étrangers a mis en péril la culture indienne. Les témoins ont critiqué plus particulièrement les écoles d'accueil administrées par les missionnaires et par le MAINC.

> La philosophie était la suivante: en séparant un jeune Indien de sa famille, en le mettant dans un environnement captif, on lui fera oublier à tout jamais qu'il est Indien: bref, à la

fin de ses études, il aura perdu son identité. C'est ainsi que les Indiens dans ces écoles ne pouvaient parler leur propre langue, pratiquer leur religion, leurs croyances, ils ne pouvaient apprendre ce que cela signifie que d'être un Indien. Les programmes de cours dans ces institutions étaient très stricts et la mentalité était complètement étrangère aux Indiens. (Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan, C. spécial, 11:82)

Bien que le pourcentage disproportionné d'enfants indiens en institution demeure à peu près le même aujourd'hui, il importe de noter que l'augmentation du nombre de mises en tutelle coïncide avec la fermeture des écoles d'acceuil. Les répercussions des écoles résidentielles sur la génération actuelle de parents doivent être prises en considération étant donné que les parents indiens d'aujourd'hui étaient hier les enfants des écoles résidentielles. Ils sont considérés par leur propre peuple comme la génération perdue. («*Family Unit Concept*», *Indian Homemakers of British Columbia*, Pièce R., C. spécial, 17)

En 1971, le Sous-comité de l'éducation des Indiens du Comité permanent des affaires indiennes et du développement du Nord canadien concluait que les écoles fédérales et provinciales de même que celles tenues par les religieux avaient toutes échoué au chapitre de l'éducation des Indiens. Son rapport a posé les bases de l'acceptation, par le gouvernement fédéral, du document de la Fraternité nationale des Indiens intitulé *Les Indiens maîtres de leur éducation* qui voulait confier aux collectivités indiennes l'éducation de leurs enfants, par l'entremise de leurs conseils scolaires. Le ministre d'alors, l'honorable Jean Chrétien, a appuyé cette politique.

Bien que le Ministère ait approuvé en principe que les Indiens contrôlent leur système d'éducation, les bandes indiennes se sont rendu compte que leur influence était limitée. Ces mesures draconiennes unilatérales ont fait place aux nouveaux arrangements c'est-à-dire à un système administratif qui fait appel à la participation des communautés indiennes, mais ne se traduit pas par l'exercice de pouvoirs accrus par les Indiens.

L'existence d'ententes cadres avec les provinces auxquelles des modifications ne peuvent être apportées avant de nombreuses années, constitue un élément limitatif.

Dix années se sont écoulées depuis que cette politique a été acceptée et est censée fonder l'orientation de l'éducation des Indiens. Pourtant, en Colombie-Britannique, elle n'a toujours pas été concrétisée dans les faits. La plus grande partie du budget de l'éducation du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien pour la Colombie-Britannique est versée directement au gouvernement provincial aux termes d'un contrat archaïque intitulé «Convention cadre sur les frais de scolarité». Il a été signé en 1969 par le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial de Colombie-Britannique, sans le consentement ni la participation des Indiens. Le ministre de l'Education de la province de la Colombie-Britannique a déclaré en 1979 que le gouvernement provincial dispense les services d'éducation aux Indiens inscrits, car tel est leur droit en tant que citoyens des provinces, et ce indépendamment de tout accord. (Commission scolaire de Saanich, C. spécial, 5:21)

Des témoins nous ont signalé que les fonds ne faisaient l'objet de presque aucun contrôle lorsqu'ils étaient versés directement aux conseils scolaires des provinces. Ils ont également laissé entendre que le mode de financement en vertu duquel l'argent était versé en un seul paiement ne permettait pas d'exercer un contrôle suffisant.

Les subventions du district scolaire 88 accordées à tous les étudiants autochtones sont versées en entier à tous les mois d'octobre. On reçoit $3,205 pour chaque étudiant autochtone inscrit, ce qui comprend également les frais de transport par autobus. À l'heure actuelle, nous comptons 17 étudiants de notre village et bon nombre d'autres qui ne vivent pas dans la réserve. Notre part du budget accordé au district scolaire est de $54,485 par année. Le

problème vient du fait que le ministère des Affaires indiennes donne cette subvention sous la forme d'une somme globale au district scolaire 88, mais rendu au mois d'octobre, beaucoup des étudiants sont renvoyés de l'école et le district a déjà reçu la totalité de son versement annuel. Nous ne sommes pas d'accord avec ce système. (Bande de Kitsumkalum, C. spécial, 7:64-65)

Le Comité a entendu d'autres témoignages à ce sujet. L'Association pour l'éducation des Indiens du Manitoba, par exemple, a parlé de la différence entre le coût par personne de l'éducation d'un étudiant indien dans une école élémentaire publique et celui de l'enseignement assuré dans les écoles administrées par les Indiens. Souvent, le MAINC verse un taux plus élevé par personne aux écoles provinciales qu'à celles administrées par les Indiens. (C. spécial, 3:17)

Les Indiens participent fréquemment aux négociations mais sans grand succès car ils sont écartés du processus par les décisions unilatérales fédérales ou provinciales, malgré l'assurance qui leur a été faite qu'aucune démarche ne serait entreprise «sans le consentement des Indiens». L'Union des Indiens du Nouveau-Brunswick a dit au Comité que plus tôt cette année le gouvernement fédéral et la province avaient signé un accord en matière d'éducation jugé inacceptable par les chefs. (C. spécial, 23:11-12)

Enfin, des témoins indiens ont signalé l'absence d'une représentation adéquate au sein des conseils et des comités consultatifs. En Ontario, par exemple, le nombre de représentants indiens aux conseils scolaires est limité à deux, peu importe le nombre d'étudiants indiens. (C. spécial, 14:17)*

Dans un document présenté par la Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan, la bande indienne Peepeekisis a fait état des piètres résultats des étudiants et de l'absentéisme à l'école provinciale locale. La bande a attribué ces difficultés à un certain nombre de facteurs, dont la non-participation des Indiens à la rédaction des accords en matière d'enseignement, à l'élaboration du programme de cours et à la prestation des services.

Nombreux sont les témoins qui voient dans l'éducation le moyen de recouvrer les valeurs culturelles et le savoir-faire des sociétés autochtones et d'acquérir les connaissances nécessaires pour survivre et prospérer dans une société non indienne. Aux yeux des Indiens, les programmes d'enseignement administrés par les gouvernements fédéral et provinciaux favorisent l'assimilation.

> Le principe est simple. Seuls les Indiens sont à même de concevoir un système d'éducation à l'intention des Indiens. Autrement, il ne saurait s'agir que d'assimilation. (Conseil de tribu Carrier-Sekani, C. spécial, 20A:40)

Le contrôle de l'éducation par les Indiens est considéré comme essentiel pour renforcer la culture et sauvegarder le patrimoine indiens. Lorsqu'il a visité l'école de Long Plain, le

---

* La *Loi sur l'enseignement* de l'Ontario prévoit la nomination d'un représentant d'étudiants indiens à la commission scolaire pourvu qu'elle se soit entendue avec le conseil de bande. Un deuxième représentant pourra être nommé lorsque le nombre d'étudiants indiens représentera un certain pourcentage de l'inscription quotidienne. (S.R.O. 1980, Chapitre 129, alinéa 165(4)-(6) tel qu'amendé)

Comité a appris par la bouche même des étudiants qu'un programme de langues avait été élaboré, que des anciens y venaient leur raconter des légendes et qu'on y offrait un programme d'études autochtones.

> Nous voulons que vous sachiez que nous sommes attachés à notre école, ici dans la réserve, principalement parce que nous y sommes entre amis et parents. Nous sommes dans notre milieu, parmi nos semblables. . . (École de Long Plain, C. spécial, 2A:17)

Des programmes d'études autochtones sont prévus, mais n'existent pas partout au pays. Les lois et les pratiques actuelles empêchent souvent les organisations indiennes d'appliquer les modifications proposées:

> Le problème que nous rencontrons à l'heure actuelle avec les commissions scolaires et le ministère de l'Éducation est que nous souhaitons introduire dans nos programmes d'enseignement des éléments qui se rattachent à notre culture et à notre passé. Les commissions scolaires nous empêchent de le faire. (Conseil de bande des Indiens de Conne River, S.-comité, 13:70)

> Pour nous, l'éducation indienne, c'est d'apprendre aux Indiens à être Indiens. . . Nous avons donc besoin d'un nouvel ordre d'éducation que nous définissons comme «éducation pour être Indien». (*Saskatchewan Indian Education Commission*, C. spécial, 11:68-69)

Tout au long des audiences du Comité, les témoins ont donné en exemple des arrangements ou des structures qui pourraient être utilisés pour atteindre leurs objectifs, si de nouvelles structures étaient en place.

> Si nous voulons, par exemple, enseigner la culture et l'histoire indiennes dans nos écoles, il nous faudra les moyens de le faire. Le meilleur moyen de négocier est de tenir les cordons de la bourse et de s'entendre ensuite avec la commission scolaire locale pour décider des programmes d'enseignement et mettre sur pied les cours voulus pour les fins que nous recherchons. (Conseil de tribu du centre intérieur, C. spécial, 18:23-24)

Il se pourrait qu'un conseil de tribu se voit confier les pouvoirs nécessaires pour cette tâche au nom d'un certain nombre de bandes ou que soit créée une autorité spéciale pour répondre aux besoins de la collectivité indienne dans le domaine de l'éducation. Dans certains cas, des administrations des premières nations indiennes pourraient préférer conclure des accords avec les provinces, mais négocieraient les modalités de financement de même que l'inclusion de l'enseignement de la culture et des langues. Tout partirait du principe que les administrations des premières nations indiennes devraient avoir la responsabilité de l'éducation et la compétence dans le domaine.

Aux termes de la Convention de la Baie James et du Nord québécois, le Grand Conseil des Cris du Québec représente un cas particulier. Le Comité a été impressionné par la Commission scolaire crie qui fonctionne conformément aux dispositions de la Convention.

> D'abord, la Commission scolaire crie a été créée en vue de mettre en pratique le principe de la prise en main par les Cris de leur éducation. Il s'agit d'un excellent exemple de la maîtrise et de la détermination dont ont fait preuve les autochtones en assumant, pour la première fois, des responsabilités qu'ils avaient antérieurement cédées à des étrangers. (Cris de la Baie James, C. spécial, 29A:79)

La Commission scolaire crie jouit de pouvoirs extraordinaires «qui sont encore inédits dans d'autres commissions scolaires du pays, et qui défient certes toute comparaison avec les

pouvoirs liés à l'administration d'autres commissions scolaires indiennes au Canada». (C. spécial, 29A:81) Elle exerce certains de ces pouvoirs de concert avec le ministère québécois de l'Education. Elle peut choisir la langue d'enseignement, le programme de cours et les livres de classe, retenir les services d'enseignants et administrer ses affaires.

Malgré les limites de la *Loi sur les Indiens*, les bandes et les organisations dont les pouvoirs sont délégués par les bandes, ont apporté quelques modifications. Il s'agit, entre autres, de la *Manitoba Indian Education Authority*. La *Saskatchewan Indian Education Commission* détient également des pouvoirs délégués. Son organigramme comprend 69 commissions au niveau des bandes, sept conseils d'éducation de district et un conseil d'administration de 13 membres. (C. spécial, 11:73)

La Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan a cité plusieurs exemples de projets qu'elle avait mis sur pied, y compris l'utilisation des résidences pour étudiants indiens en tant qu'écoles «où l'on encourageait les Indiens à être eux-mêmes». (C. spécial, 11:82) Ces écoles offrent des cours spécialisés sur la culture, la langue et le patrimoine indiens. Le Collège indien de la Saskatchewan, qui relève de la Fédération, a aussi pour objectif la survie et le maintien de la culture, des traditions, de l'histoire, de la langue, de la religion et de tous les autres aspects du mode de vie des Indiens. Enfin, la Fédération a collaboré avec l'Université de Regina à la création du *Saskatchewan Indian Federated College*, lequel est administrativement indépendant même s'il est intégré à l'Université.

Le regard tourné vers l'avenir, le Conseil de tribu Carrier-Sekani a proposé la création d'une université indienne qui mettrait à profit les talents d'enseignant de tous les habitants de divers villages.

> Une université indienne ayant les ressources humaines et financières requises dressera les plans nécessaires à la transformation du peuple indien en un peuple capable de s'administrer. (C. spécial, 20A:40)

Bref, l'éducation est un domaine clé dans lequel les Indiens désirent avoir compétence. Les témoins ont insisté sur les effets destructeurs d'un contrôle externe. Malgré les conditions actuelles, certaines administrations des premières nations indiennes exercent un certain contrôle, mais elles n'y sont parvenues qu'en poussant jusqu'à leurs limites les frontières restrictives du système actuel. Pour atteindre leurs objectifs, les Indiens veulent détenir le pouvoir réel de prendre des décisions et de mettre leurs projets en application dans le domaine de l'éducation des Indiens.

Bien-être des enfants

L'imposition aux Indiens, des vues des non-Indiens quant au soin des enfants par l'application des politiques provinciales en matière de bien-être des enfants, a eu des résultats tragiques sur la vie familiale des Indiens.

Un grand nombre d'enfants indiens ont été pris en charge par les autorités provinciales de l'aide à l'enfance. Une étude récente intitulée *Native Children and the Child Welfare System*, révèle que, en 1955, environ 1 pour cent des enfants confiés aux autorités d'aide à l'enfance en Colombie-Britannique était d'ascendance indienne. En 1964, ce chiffre est passé à 34,2 pour cent. M. Patrick Johnston, auteur de l'étude, parle des «coups de filet des années

60». En effet, des travailleurs sociaux provinciaux enlevaient les enfants au moindre prétexte pour les «sauver» des conditions de vie qu'ils considéraient comme misérables dans bon nombre de réserves.*

Au cours des audiences, des témoins indiens ont à maintes reprises condamné cette politique d'enlever les enfants indiens des réserves lorsque, à leur avis, leurs parents n'en prenaient pas bien soin. Les témoins leur ont également reproché d'évaluer la situation en fonction de critères différents sur le plan culturel.

> Les problèmes que l'on a retrouvés par le passé au sein des services sociaux-provinciaux n'ont pas été dus à des conflits en matière de politique mais à des conflits d'ordre culturel. . . Rien ne saurait mieux illustrer ce point que l'enlèvement d'enfants indiens des communautés indiennes par des organismes de services sociaux administrés par des Blancs. Ces agences sociales ont justement le pouvoir de prendre des enfants indiens et de les faire adopter par des familles non indiennes. Cette pratique est tout à fait inacceptable. (Bande de Restigouche, C. spécial, 22:13)

> Toutes les lois et tous les règlements administrés par les organismes de service social et les travailleurs qui en relèvent se fondent sur une conception de la famille et des relations familiales qui est étrangère au monde indien. Par conséquent, lorsqu'on effectue le travail social en fonction de ces idées dans les collectivités indiennes, cela engendre des problèmes plutôt que le contraire et nuit plutôt que de faire du bien comme cela est censé être le cas. (Bande no 39 de Shoal Lake, C. spécial, 1:81)

Les Indiens qualifient ces pratiques d'ingérence provinciale dans les affaires indiennes, contrairement aux rapports spéciaux qui existent avec le gouvernement fédéral.

> Par le passé, nous avons éprouvé des difficultés du côté de l'aide à l'enfance car les gens des services provinciaux ont toujours eu compétence et pouvaient venir sur les terres indiennes et prendre en charge n'importe quel enfant s'ils jugeaient que cet enfant subissait des sévices au sein de la bande. . . Si nous assumions notre propre gouvernement, nous pourrions contrôler l'aide à l'enfance et régler le problème que nous cause l'intervention des services provinciaux qui prennent en charge nos enfants dans nos réserves. (Conseil de tribu du Traité nº 8, C. spécial 21:35)

D'autres encore y voient un moyen d'assimilation.

> Nous voulons mettre fin aux politiques fédérales qui arrachent nos enfants à leurs parents et à leurs collectivités. En Colombie-Britannique, ma province natale, 35 p. 100 des enfants qui sont arrêtés font partie de familles indiennes ou autochtones, mais le peuple autochtone ne compte que pour 1 p. 100 de la population. (Association des femmes autochtones du Canada, S.-comité, 4:6)

> Chaque fois qu'un enfant indien est enlevé de nos réserves, l'unité de la famille en souffre et ce sont nos futurs dirigeants qu'on nous enlève. . . les enfants indiens ont le droit inaliénable de garder leurs parents. Ils ont le droit naturel de conserver leur langage et leur culture. Nous ne pouvons accepter un système qui kidnappe nos enfants pour les exporter vers des terres étrangères. . . Nous le déclarons, ce génocide culturel systématique doit prendre fin. (*Alberta Council of Treaty Women*, S.-comité, 10:19)

La compétence au chapitre de l'aide à l'enfance indienne a fait l'objet de nombreuses discussions. Etant donné que la *Loi sur les Indiens* ne fait pas spécifiquement allusion à la

---

* Patrick Johnston, *Native Children and the Child Welfare System*, Conseil canadien de développement social, Ottawa, 1983, p. 23 de la version anglaise.

prestation de services d'aide à l'enfance, l'article 88 de la Loi, où il est question des lois provinciales d'application générale, entre en jeu. Le gouvernement fédéral a également encouragé les provinces à fournir des services d'aide à l'enfance.

Des témoins entendus par le Comité ont mentionné un certain nombre d'accords provisoires conclus en vertu du régime actuel. Par exemple, en 1980, la bande Spallumcheen a adopté un règlement en vertu duquel elle est la seule autorité à avoir droit de regard sur la garde des enfants indiens. Dans certain cas, les bandes et les organisations indiennes sont parvenues à conclure des ententes avec les gouvernements fédéral et provinciaux quant au partage de la gestion en matière de services sociaux destinés aux enfants.

Une première entente de ce genre se rapportant au bien-être des enfants a été signée par le Canada, l'Alberta et la bande des Pieds-Noirs. En vertu de celle-ci, la bande administre les programmes d'aide à l'enfance du ministère des Services sociaux et de la Santé communautaire de l'Alberta. Les services sociaux sont assurés aux membres de la bande par des employés de la division des services sociaux de cette dernière. En outre, l'entente tripartite a l'avantage de prévoir des programmes de formation.

En février 1982, il y a eu signature de l'accord canado-manitobain sur les services d'aide à l'enfance destinés aux Indiens qui devait servir de «cadre à l'intérieur duquel les collectivités indiennes du sud et du centre du Manitoba assumeraient la responsabilité du bien-être des enfants».* Il s'agit essentiellement d'une entente-cadre définissant les principes généraux. Il y aura signature d'ententes auxiliaires qui préciseront les dispositions administratives et financières.

Les témoins indiens qui ont pris la parole à ce sujet se sont presque tous entendus pour dire que l'aide à l'enfance est un domaine qui devrait relever exclusivement de la compétence des administrations des premières nations indiennes. Les mécanismes de prestation des services pourraient toutefois varier d'une région à l'autre. Comme dans le cas de l'éducation, les témoins se sont dits intéressés par la création de leurs propres services, la signature de contrats avec les conseils de tribu ou la négociation d'ententes avec les provinces. Dans tous les cas, l'élément clé a été l'exercice du contrôle par le Indiens afin que leurs valeurs et leurs coutumes soient respectées.

> . . .le peuple dené a des traditions bien enracinées pour ce qui est du domaine de la famille et de l'éducation des enfants, domaine où nous voulons que notre population puisse avoir son mot à dire en adoptant des règlements en temps voulu. Il n'est pas question pour nous de proposer dès aujourd'hui une législation qui resterait la même pendant 30 ans. Nous voulons plutôt avoir toute latitude en matière d'autodétermination, c'est-à-dire que nous voulons avoir toute la responsabilité juridique en la matière. (Nation denée, C. spécial, 28:75)

> Les jeunes sont l'espoir et la vigueur de nos nations, et leur enlèvement va droit au coeur de notre culture et de notre patrimoine. (Bande de Restigouche, C. spécial, 22:13)

---

* Johnston, *op. cit.* p. 110.

Santé

L'état scandaleux de santé des Indiens a fait couler beaucoup d'encre. En fait, la politique fédérale de 1979 sur la santé des Indiens faisait allusion à «l'état tragique de la santé des Indiens» et proposait des remèdes à cette situation intolérable. Bien que le gouvernement fédéral ait consacré d'énormes sommes d'argent au programme de soins médicaux des Indiens et des Inuit, leur santé ne s'est guère améliorée. Le *Rapport de la Commission consultative sur la consultation sanitaire avec les Indiens et les Inuit* a fait remarquer que la situation actuelle n'est pas attribuable à la négligence du Ministère, mais à des problèmes plus vastes:

> Toutefois, malgré le dévouement de la DGSM (direction générale des services médicaux) et de son personnel et l'affectation de ces sommes considérables, l'état de santé déplorable des Indiens est très évident, car la majorité des maux qui les affligent aujourd'hui ont une cause plus profonde que la maladie elle-même et leurs solutions débordent le mandat de la Direction générale.*

Le rapport parle plus loin de la pauvreté, de la médiocrité des logements, du manque d'eau potable, de l'insuffisance des installations d'épuration des eaux usées et de l'élimination des déchets, ainsi que de la mauvaise alimentation. L'état de santé des Indiens ne s'améliorera pas tant que les conditions ne changeront pas.

A l'heure actuelle, la responsabilité des services de santé aux Indiens incombe au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. A une époque, tous les services de santé étaient assurés par des bureaux médicaux fédéraux établis dans toutes les provinces et dans les territoires, mais le gouvernement fédéral a graduellement conclu des accords avec les provinces afin que les services hospitaliers soient assurés par les hôpitaux provinciaux. Le Ministère continue à administrer environ 400 postes infirmiers et autres services de santé.

En 1979, le gouvernement fédéral a adopté une politique sur la santé des Indiens conçue pour les encourager à participer à la prestation des services de santé. Pour montrer son engagement face à cette politique, le ministère de la Santé nationale a entrepris un processus de délégation en vertu duquel de nombreux services de santé seraient administrés par les bandes. A l'heure actuelle, plus de $20 millions de dollars sont versés aux bandes en vertu d'accords de contribution pour les services de santé administrés par elles. Des témoins indiens se sont empressés de faire remarquer que la décentralisation des programmes de santé ne s'était pas accompagnée de la délégation des responsabilités. Les pouvoirs réels continuent à être exercés par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.

> Or, les soins de santé sont tout à fait indispensables. Nous sommes disposés à mettre ces programmes de santé en vigueur sur les réserves nous-mêmes, mais le gouvernement fédéral, lui, ne l'est pas. Une nouvelle loi devrait donc nous autoriser à assumer ces responsabilités. (Nation Anishinabek, C. spécial, 15:12)

On ne peut nier les liens qui existent entre les soins de la santé et d'autres facteurs comme le logement, l'infrastructure communautaire et l'emploi. Un enfant en mauvaise santé qui résiste mal aux rhumes et aux infections risque d'avoir de piètres résultats scolai-

---

* L'honorable Thomas Berger, *Rapport de la Commission consultative sur la consultation sanitaire avec les Indiens et les Inuit*, Ottawa, 1980, p. 3 de la version anglaise.

res. Une mère alcoolique peut donner naissance à un enfant souffrant du syndrome alcoolique foetal. La santé, notamment la médecine préventive, est considérée comme un élément essentiel de nombreux autres programmes et activités. Les collectivités indiennes voudraient avoir le pouvoir d'établir les priorités, de coordonner les efforts de planification et de contrôler la prestation des services de santé. Une approche globale s'impose:

> Nous poursuivons les objectifs suivants: améliorer les conditions de santé des Pieds-Noirs en insistant sur la prophylaxie; montrer l'importance des carrières dans le domaine de la santé et encourager les jeunes Pieds-Noirs à s'y lancer, que ce soit comme professionnels ou paraprofessionnels; établir un processus tribal de planification des questions en matière de santé afin qu'il coïncide avec notre processus tribal de planification global; c'est d'ailleurs ce que nous faisons en ce moment; lancer un système de communication complet; entretenir des rapports avec tous les secteurs et entre les secteurs. J'insiste sur ce terme «rapports» parce qu'il n'y a pas beaucoup de secteurs où on en parle. Or entretenir de bons rapports signifie vivre en harmonie. (Bande des Pieds-Noirs, S.-comité, 8:85)

> La santé comporte des aspects intangibles, lesquels même s'ils ne se traduisent pas dans les statistiques de la mortalité ou de la maladie sont néanmoins tout aussi importants. La santé d'une collectivité comporte en effet des aspects spirituels, sociaux et mentaux. La santé d'un peuple exige qu'il soit fort, qu'il ait un sentiment de cohésion, d'harmonie avec l'univers, de fierté nationale et individuelle, d'autonomie et de joie de vivre. (W.G. Goldthorpe, rapport présenté par le Conseil de tribu des Kwakiutl, C. spécial, 5)

Des représentants du ministére de la Santé nationale et du Bien-être social se sont aussi prononcés en faveur d'une approche holistique:

> Une collectivité saine est une collectivité dont la vision est globale et holistique, et la notion selon laquelle la multiplication des services médicaux contribuerait à améliorer les statistiques a ses limites. Nous pensons fermement que toute amélioration réelle, toute amélioration considérable apportée à l'état de santé de nombreuses collectivités autochtones, est tributaire de toute une gamme d'éléments. Elle ne peut survenir qu'après amélioration des conditions d'emploi, de la situation économique, des conditions de logement, de l'infrastructure communautaire. Nous ne pensons pas pouvoir améliorer ces statistiques déplorables par la simple médecine contemporaine. Le renouveau doit venir de l'intérieur. (S.-comité, 6:37)

Les services de la santé sont un domaine dans lequel il faut insister sur l'importance des pratiques traditionnelles. La bande Chiniquay, par exemple, déplore le fait que les services de santé s'inscrivent dans une structure «étrangère à notre structure sociale traditionnelle, le clan, qui constitue une cause de conflits». (Mémoire écrit) Les représentants du Ministère et d'autres témoins ont souligné l'importance de la médecine traditionnelle.

> Il ne fait pas de doute que les Indiens kwawkewlth étaient en meilleure santé le siècle dernier. Leur santé s'est ressentie de la suppression de leur langue et de leur culture, de l'interdiction des potlatch. . . Leur santé s'est détériorée lorsque le dernier médecin kwawkewlth a disparu et que les pouvoirs guérisseurs des plantes et des arbres les entourant sont tombés dans l'oubli. (W.G. Goldthorpe, rapport déposé par le Conseil de tribu de Kwakiutl, C. spécial, 5).

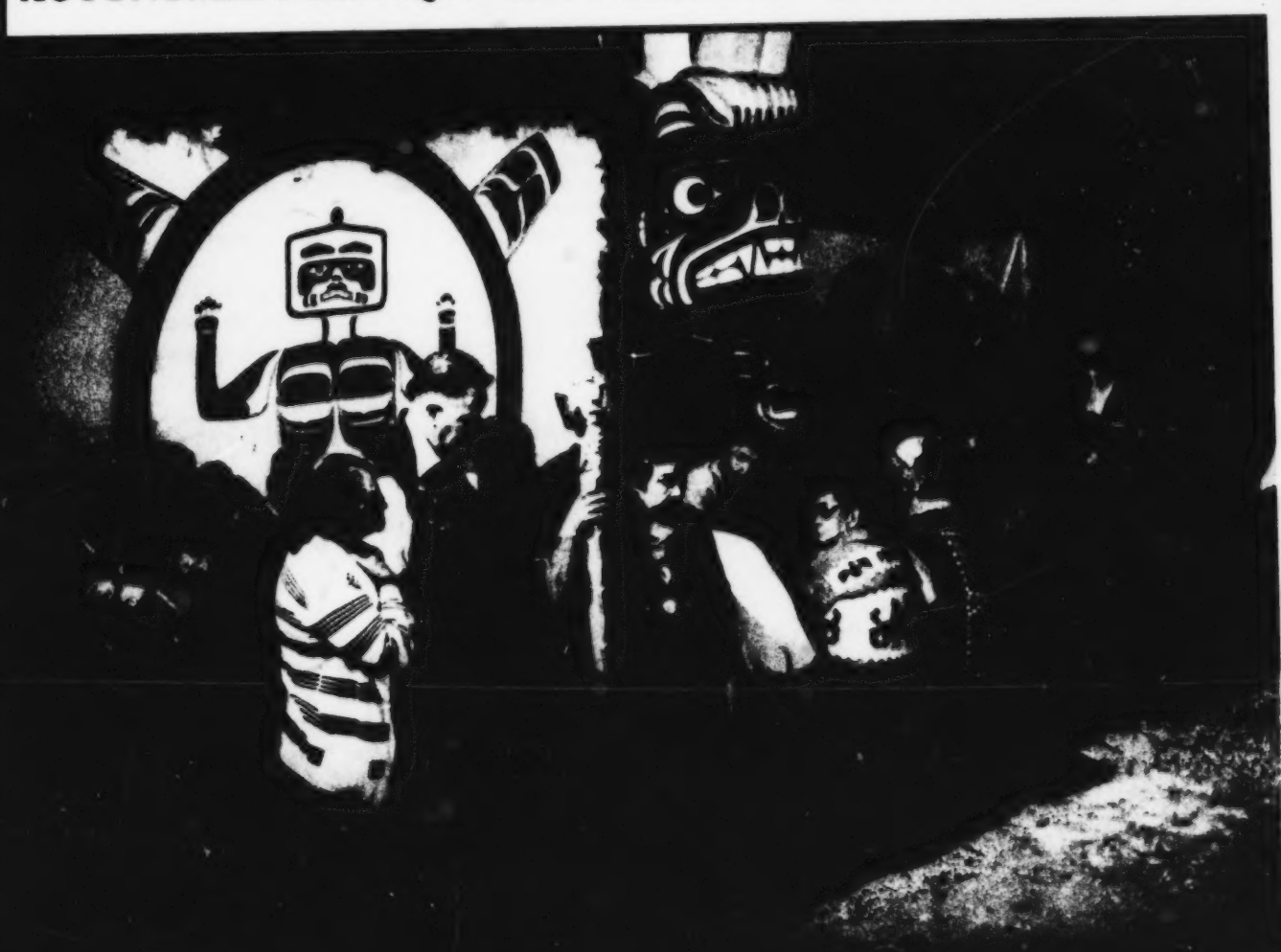
> Nous avons fini par reconnaître le bien-fondé et l'utilité de ces attitudes traditionnelles, particulièrement en ce qui a trait aux questions d'hygiène mentale, à des problèmes comme le suicide et les toxicomanies. Nous estimons qu'à cet égard, la médecine traditionnelle et les attitudes culturelles autochtones ont peut-être de plus grandes vertus curatives que n'importe laquelle de nos thérapies psychiatriques modernes, eu égard à ce genre de problème. (Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, S.-comité, 6:29-30)

Les témoins n'ont toutefois pas précisé comment les services de santé pouvaient être améliorés comme ils l'avaient fait à l'égard de l'éducation et du bien-être des enfants. Ils ont plutôt insisté sur le contrôle du système plutôt que sur la conception de nouveaux systèmes comme des conseils ou des commissions. Les témoins ont insisté pour que les gouvernements des premières nations indiennes aient toute la latitude voulue pour décider de la façon dont seraient assurés les services en général. Ils pourraient par exemple négocier la prestation des services avec les provinces ou des entreprises du secteur privé ou encore les assurer eux-mêmes. L'administration relèverait des gouvernements des premières nations.

Plusieurs premières nations indiennes ont déjà fait des démarches pour assumer le contrôle des questions de santé. L'*Alberta Indian Health Care Commission* a été créée en 1980 pour faire fonction de conseil de la santé des Indiens à l'échelle de la province. Le *Cree Board of Health and Social Services* a été mis sur pied conformément aux dispositions de la Convention de la Baie James et du Nord québécois afin que les Cris exercent un contrôle local et régional sur les soins de santé et les services sociaux. Cependant, comme nous l'avons dit précédemment, la mauvaise santé n'est pas un problème isolé qui peut être résolu par un plus grand nombre et de meilleures installations de santé. L'autonomie politique permettra aux Indiens de s'attaquer aux problèmes liés à la santé médiocre et de ce fait d'améliorer l'état général de santé des Indiens.

En résumé, nombre de témoins ont soutenu que certaines questions devraient relever des communautés indiennes afin d'assurer la survie de leur culture. Les premières nations estiment essentiel de détenir la souveraineté en matière d'éducation, de soin des enfants, de santé et de bien-être, afin qu'elles puissent protéger leur culture et leur patrimoine pour la joie des générations futures. Les parties suivantes de ce rapport sont consacrées aux recommandations qui permettront de générer les conditions nécessaires pour atteindre ces objectifs.

AUTONOMIE POLITIQUE DES PREMIÈRES NATIONS INDIENNES



CHAPITRE 4

AUTONOMIE POLITIQUE DES PREMIÈRES NATIONS INDIENNES

La Conférence constitutionnelle des premiers ministres sur les droits des peuples autochtones, qui eut lieu à Ottawa en mars 1983, a marqué un grand pas vers la reconnaissance des premières nations indiennes dans la Constitution canadienne, comme l'a souligné le premier ministre Trudeau dans son discours d'ouverture:

> De toute évidence, nos peuples autochtones ont occupé chacun une place importante dans l'histoire. A mon sens, ce fait leur donne droit à une reconnaissance spéciale dans la Constitution et, dans la société canadienne, à des places particulières qui les distinguent les uns des autres et les situent nettement par rapport aux autres groupes avec lesquels ils constituent la masse des citoyens du Canada.

Le Comité donne son aval à ce principe et estime que la meilleure façon de le concrétiser serait de donner aux gouvernements indiens une place distincte dans le système politique canadien et d'inscrire leurs droits dans la Constitution.

Besoin d'établir une nouvelle relation

Pendant des milliers d'années avant l'immigration européenne, l'Amérique du Nord était habitée par un grand nombre de peuples aborigènes ayant chacun son autonomie, sa langue, sa culture et son économie. La *Proclamation royale de 1763*, qui a réglementé la politique coloniale britannique de l'Amérique du Nord, a reconnu cette situation.

Cependant, cette relation initiale entre les Indiens et la Couronne changea au fil des années. Dans toutes les étapes qui ont marqué l'évolution du Canada et sa transformation de colonie en Etat indépendant, les peuples indiens, en grande partie ignorés, n'étaient mis en relief que lorsqu'ils devaient conclure des accords pour céder plus de terrains aux immigrants.

Les Indiens n'ont participé ni aux négociations de la Confédération ni à la rédaction de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* de 1867, dont l'article 91(24) plaça «les Indiens et les terres réservées aux Indiens» sous l'autorité législative du gouvernement fédéral. Le gouvernement exerçait un contrôle sans cesse croissant sur les collectivités indiennes de sorte qu'il adopta, en 1876, la *Loi sur les Indiens* qui, sauf quelques modifications mineures, est demeurée inchangée jusqu'à présent. Depuis, les pouvoirs juridictionnels des Indiens ne cessent de s'amenuiser.

En vertu de la *Loi sur les Indiens*, les gouvernements indiens traditionnels furent remplacés par des conseils de bande oeuvrant à titre d'agents du gouvernement fédéral et exerçant un certain nombre de pouvoirs délégués et supervisés par l'administration fédérale. En outre, la *Loi sur les Indiens* a omis de prendre en considération la grande diversité des populations et des cultures indiennes et a traité tous les Indiens du Canada comme s'ils étaient un groupe homogène. Ces deux anomalies n'ont pas encore été rectifiées.

L'enquête de grande envergure menée par le Comité a démontré à l'évidence que les relations entre les peuples indiens et le gouvernement fédéral laissent à désirer. Des termes tels que «l'injustice héréditaire», «l'exploitation», «l'apathie bureaucratique» et «l'égoïsme des non-Indiens» ont été mentionnés par plus d'un témoin. (C. spécial, 5:63)

Aux chapitres 2 et 3 du présent rapport, nous avons démontré que, malgré les efforts nombreux et honnêtes axés sur l'amélioration des relations, les communautés indiennes sont marqués par une pauvreté abjecte, la malnutrition, une santé médiocre, un taux élevé de mortalité infantile, une éducation minime et le sous-développement économique. M. David Ahenakew, chef national de l'Assemblée des premières nations, a déclaré: «Loin d'avancer la cause de l'autosuffisance et de l'autodétermination, les politiques et institutions fédérales actuelles ne font qu'accroître la pauvreté et la dépendance des Indiens. Une telle attitude a eu des résultats funestes aux plans humain et financier». (S.-comité, 3:5)

Les témoins des premières nations indiennes ont souligné l'urgence d'une réforme de grande envergure qui aboutirait à l'instauration d'un cadre de relations intégralement nouveau:

> Nous pourrions notamment évoquer le problème du logement, les égouts et les services de lutte contre les incendies qui sont de loin inférieurs aux normes nationales. Nous pourrions également évoquer l'absence de développement économique et le taux de chômage très élevé qui sévit dans nos collectivités. Nous pourrions vous parler de tel ou tel aspect des programmes et règlements du gouvernement. Nous pourrions vous montrer comment l'énergie et les talents de notre peuple sont gaspillés en pure perte à cause de la bureaucratie fédérale.
>
> Toutefois, notre propos n'est pas d'évoquer les obstacles sur le chemin de l'autonomie, obstacles que nous parviendrons parfaitement à surmonter nous-mêmes dès lors qu'on nous donnera les moyens juridiques de le faire. Nous avons une série de propositions à vous soumettre en vue de créer de nouveaux rapports entre le Canada et ses peuples autochtones. (Conseil de tribu de Nishga, C. spécial, 7:34)

Des observateurs non indiens, sérieux et bien informés, sont arrivés à des conclusions analogues. Dans un discours, en 1974, M. Lloyd Barber, alors commissaire des réclamations indiennes disait:

> . . .les autochtones réclament sérieusement une place distincte au sein de la société canadienne, une occasion pour étendre la sphère de leur autodétermination et une part équita-

ble des ressources, fondée sur leurs droits ancestraux. Sans doute, ceci exigera des structures nouvelles et spéciales qui devront être incorporées dans notre édifice politique.

En 1979, le rapport de la Commission d'enquête Pepin-Robarts sur l'unité canadienne, intitulé *Se retrouver*, a aussi souligné la nécessité d'agir:

> C'est le moment propice pour se pencher sur le problème du statut constitutionnel des premiers Canadiens. Pour parler de façon plus précise, les administrations fédérale et provinciales devraient engager des négociations directes avec les représentants des Indiens, des Inuit et des Métis du Canada à l'effet de parvenir à des dispositions constitutionnelles mutuellement acceptables qui garantissent au peuple autochtone la place qui lui est due dans la société canadienne. (Traduction libre)

Bien que cette prise de conscience ne s'observe pas chez l'ensemble des Canadiens, selon des témoins, «un grand changement s'est produit ces dernières années»:

> Le rapport de 1977 sur le pipeline de la vallée du Mackenzie, a traité du concept de l'autodétermination des Indiens et demandé qu'un contrat social soit passé entre les nations indiennes et les institutions politiques canadiennes. Depuis, plusieurs ont reconnu la nécessité d'adopter des dispositions constitutionnelles spéciales pour les droits ancestraux. Ce sont entre autres l'Association du Barreau canadien dans son rapport intitulé: *Vers un nouveau Canada*; la Commission d'enquête Pepin-Robarts sur l'unité nationale, le gouvernement du Québec dans son Livre blanc intitulé: *La nouvelle entente Québec-Canada*; et le parti libéral du Québec dans son Livre beige intitulé: *Pour une nouvelle fédération canadienne*. En février 1979, les premiers ministres du Canada et des provinces ont convenu que les peuples indiens devraient faire l'objet d'une attention particulière dans la réforme constitutionnelle. Ils ont donc décidé d'ajouter à leur ordre du jour: les peuples autochtones du Canada et la Constitution. Le 28 septembre 1979, le premier ministre Clark a accepté que la Fraternité nationale des Indiens joue un rôle véritable et permanent sur un pied d'égalité avec les autres, dans les discussions fédérales-provinciales sur cette question. En mars 1983, la Conférence des premiers ministres se réunira pour étudier la définition des droits ancestraux et issus des traités des nations autochtones. (Conseil de district de Bella Coola, C. spécial, 6:80)

Les Indiens doivent gérer leurs propres affaires. Il faudrait que soient établies de toute urgence de nouvelles relations qui tiennent compte de la diversité, des droits et des traditions des premières nations indiennes.

> Ce qui est donc essentiel, c'est de s'assurer que lorsqu'on parle de modifier les relations... on parle de relations qui respectent les traditions et la culture de ces populations . . .sans essayer de leur imposer une sorte de relation qui leur soit étrangère. Si l'on peut y parvenir par le respect et la confiance mutuels, l'on aura déjà résolu la moitié des problèmes que nous connaissons. (Conseil des autochtones du Canada, S.-comité, 7:9-10)

Ces nouvelles relations seraient avantageuses pour le Canada. Elles élimineraient les tensions, l'utilisation irrationnelle des fonds et les conditions sociales inacceptables qui empêchent les Indiens de contribuer à l'avancement de la société canadienne. En cette ère démocratique, il est inconcevable qu'un peuple soit maintenu dans un tel état de dépendance. En outre, le gouvernement fédéral, et notamment le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, échapperaient à un conflit d'intérêts, car ils n'auraient désormais plus à défendre les intérêts des Indiens en plus des leurs.

Les Indiens bénéficieraient également de nouvelles relations. Le retour à l'autonomie stimulerait la confiance en soi et la regénération sociale. La lutte débilitante que doivent

actuellement mener les conseils de bande obligés d'administrer les politiques et les programmes imposés par le ministère des Affaires indiennes prendrait fin, et les administrations des premières nations indiennes pourraient gérer leurs propres affaires. L'autonomie politique simplifierait également la situation politique dans laquelle se trouvent les chefs indiens qui doivent actuellement accéder et aux demandes de leurs électeurs et à celles du gouvernement fédéral qui finance leurs programmes.

1. Le Comité recommande que le gouvernement fédéral établisse une nouvelle relation avec les premières nations indiennes et qu'un élément essentiel de cette relation soit la reconnaissance de l'autonomie politique des Indiens.

De nombreux témoins ont affirmé que même s'ils cherchaient à faire reconnaître l'autonomie politique des premières nations indiennes, ils ne souhaitaient pas semer la dissension au Canada. Leur objectif est de modifier les relations entre les premières nations indiennes et les autres ordres du gouvernement, non pas de fragmenter le pays. A leur avis, l'exercice de l'autodétermination sur le plan politique est une étape nécessaire vers l'unité nationale. Le Canada ne s'en trouverait pas affaibli, bien au contraire.

> Il doit y avoir une certaine unité, il doit y avoir une certaine cohésion à l'échelle nationale. Le pays ne doit pas se laisser démembrer. Je ne veux rien savoir de ces séparatistes de l'Ouest ou du Québec ou de n'importe où. Je puis vous garantir que nous allons toujours faire front contre eux. Nous ne voulons pas que notre pays soit balkanisé. Ce n'est pas parce que nous parlons de l'implantation d'un ordre distinct, que nous allons changer le caractère de notre pays. Bien sûr, nous allons changer le caractère des éléments législatifs, administratifs et décisionnels.
>
> . . .d'accord, les provinces doivent participer, non pas parce que la Constitution le prévoit, mais bien en raison de la structure même de notre pays. On peut bien dire que la Constitution nous oblige à faire participer les provinces à chaque étape du processus. D'accord, c'est indéniable. Mais à notre avis, ce n'est pas là la véritable raison. La raison en est que, puisqu'il y a des gouvernements provinciaux ou territoriaux, les provinces et les territoires doivent eux aussi changer leurs lois, leurs coutumes, pour faire place aux nôtres. Tout cela doit être effectué avec équité, avec justice et après avoir clairement défini les rôles respectifs. Nous ne nourrissons aucune rancoeur à propos de tout ce dont nous discutons, même si ce n'est pas nécessairement le cas partout au Canada. (Assemblée des premières nations, S.-comité, 3:28)

Leçons de l'expérience des autres pays

Le Comité fit entreprendre une étude spéciale portant sur les politiques et les pratiques internationales pour savoir si l'on peut tirer des leçons de l'expérience d'autres pays qui ont des populations autochtones. Selon les résultats de cette étude, les initiatives des autres pays n'ont généralement pas permis d'instaurer une véritable autonomie politique des autochtones. Le Comité n'a trouvé, au niveau international, aucun modèle pouvant s'appliquer tel quel au Canada.*

Cependant, le Comité a trouvé particulièrement intéressants certains aspects de la relation qui existe entre les tribus indiennes et le gouvernement américain. Certains jugements rendus aux États-Unis, à une lointaine époque, reconnurent que la souveraineté des peuples

---

* Cependant, le Groenland présente des aspects qui pourraient servir de modèle pour l'est de l'Arctique.

indiens découlait de leur propre indépendance plutôt que d'une délégation de pouvoir par une administration externe. Les tribus étaient considérées comme des «collectivités locales et dépendantes» et conservent jusqu'à présent quelques pouvoirs souverains de gouvernement autonome. La tradition canadienne en matière juridique est très différente.

Dans le but de mieux comprendre cette relation, le Comité a rencontré des représentants du gouvernement américain et des Indiens. Juste avant cette visite, le président Reagan fit une déclaration sur la politique relative aux Indiens:

> Lorsqu'elles commencèrent à explorer et à coloniser ce continent, les puissances coloniales européennes conclurent des traités avec les nations indiennes souveraines. Notre nouvelle nation continua de signer des traités et de négocier, de gouvernement à gouvernement, avec les tribus indiennes. Au cours de notre histoire, ces relations de gouvernement à gouvernement, entre les Etats-Unis et les tribus indiennes ont persisté malgré les périodes de conflit et les changements dans la politique nationale régissant les affaires indiennes. La Constitution, les traités, les lois et les décisions judiciaires ont continuellement témoigné d'une relation politique unique entre les tribus indiennes et les Etats-Unis, relation que l'Administration s'engage à préserver. (Traduction libre)

Malgré la grande différence de ton entre cette déclaration et la politique canadienne, le Comité a découvert une analogie frappante entre les nombreux problèmes éprouvés par les Indiens du Canada et ceux des États-Unis.

Le Comité s'est intéressé au travail d'organismes indiens américains comme le *Council of Energy Resource Tribes* et l'*American Indian National Bank*. (La liste des organismes que le Comité a rencontrés au cours de cette visite figure à l'annexe G.) Le Comité a visité plusieurs *pueblos* du Nouveau-Mexique et a eu la chance d'assister à une réunion du *Eight Northern Indian Pueblos Council*, qui a permis au Comité d'entrevoir le fonctionnement d'un système administratif indien unique aux États-Unis de nos jours. Le développement du droit indien et la mise en valeur, devant les tribunaux, des intérêts indiens—par l'*Institute for the Development of Indian Law*, le *Native American Rights Funds* et le *Indian Law Resource Center*—ont eu une incidence notable sur les récentes décisions des tribunaux en matière de droits des Indiens. Ces appuis ont contribué à l'amélioration de la situation des Indiens aux États-Unis. Bien que le Comité ait beaucoup appris lors de cette visite, il considère cependant que le Canada devrait élaborer sa propre méthode.

Instaurer l'autonomie politique

En abordant l'instauration d'un nouveau cadre de relations, le Comité assista au déclenchement d'un processus susceptible d'apporter des changements considérables. Les hypothèses légales actuelles ne se prêtent pas adéquatement à l'établissement d'un nouveau cadre de relations. Les conseils de bande ne font pas partie de la structure constitutionnelle de la même façon que les gouvernements fédéral et provinciaux. Ils ne détiennent que les pouvoirs qui leur sont conférés par la *Loi sur les Indiens*. Avant la promulgation de la *Loi constitutionnelle de 1982* qui reconnaît et confirme «les droits existants—ancestraux ou issus des traités», l'interprétation traditionnelle de la Constitution attribuait au Parlement ou aux législatures provinciales tous les pouvoirs législatifs fondamentaux. Le fait de mentionner dans la Constitution les droits existants—ancestraux ou issus des traités—a peut-être changé cette situation. Si, comme beaucoup le prétendent, le droit à l'autonomie politique existe en

tant que droit ancestral, les pouvoirs feront l'objet d'une réorganisation substantielle et les gouvernements indiens réclameront des pouvoirs législatifs dont ils sont implicitement investis mais pratiquement privés.

Bien des témoins indiens ont allégué que les droits issus de traités ou implicitement reconnus dans la *Proclamation royale de 1763* justifient de façon légale le droit inhérent des vrais gouvernements indiens d'être reconnus par le gouvernement canadien et le droit des Indiens d'accéder à l'autonomie. La Proclamation royale, estiment-ils, a réglementé les relations entre le peuple et les autorités britanniques, d'une part, et les nations et tribus indiennes, d'autre part. A cette fin, elle a reconnu les titres et droits fonciers des autochtones et a établi les limites que devaient respecter les gouvernements coloniaux dans la distribution des colonies de peuplement. Selon certains témoins, la Proclamation royale sous-entendait également que la Couronne reconnaissait les gouvernements indiens autonomes. Parlant au nom de l'Association canadienne des avocats indiens, Judy Sayers a déclaré:

> Un droit inhérent [à l'autonomie] était prévu par la *Proclamation royale de 1763* et reconnu par Lord Denning.* . . .Tout droit et toute liberté reconnus par la *Proclamation royale de 1763* sont actuellement garantis par l'article 25 de la *Loi constitutionnelle de 1982.*

Elle a conclu, en disant: «La législation et l'histoire contiennent les fondements du droit à l'autodétermination et à l'autonomie politique.» (S.-comité, 13:6)

Le rôle déterminant de la Proclamation royale a été confirmé par les tribunaux. Dans l'affaire *Calder* c. *le procureur général de la Colombie-Britannique* (1973). Le juge Hall déclare:

> Cette proclamation était un décret-loi ayant la même force et le même effet qu'une loi du Parlement. On l'appelait «la Charte des droits des Indiens». Sa force en tant que statut est analogue à celle de la Grande Charte qui a toujours passé pour être la loi de l'Empire. . . On doit considérer la Proclamation comme un document fondamental sur lequel repose toute détermination équitable des droits ancestraux.

L'Association des Indiens de l'Alberta a présenté une opinion juridique du professeur E.P. Mendes, intitulée *Are There Constitutional and Inherent Rights of Indian Self-Government?*. M. Mendes indique que l'«Assemblée des premières nations et l'Association des Indiens de l'Alberta estiment que leur droit à l'autonomie est d'abord et avant tout protégé par la Proclamation royale». Il interprète ensuite le jugement de Lord Denning:

> Lord Denning. . . semblait laisser entendre que les autorités coloniales de Grande-Bretagne paraissaient avoir reconnu ce droit inhérent à l'autonomie politique aux termes de coutumes et de droits traditionnels des peuples autochtones, même au moment de l'adoption de la Proclamation royale en 1763, et cette proclamation reconnaissait le droit des peuples autochtones de l'Amérique du Nord britannique à se gouverner suivant leurs propres us et coutumes. (S.-comité, 11A:21)

Pour conclure, le professeur déclare: «Les peuples autochtones du Canada pourraient fort bien alléguer qu'ils ont un droit inhérent d'accès à l'autonomie politique sur les terres indiennes.» (S.-comité, 11A:31)

---

* Lord Denning, maître des rôles, est un juge britannique qui a entendu un important procès intenté devant la Cours d'appel d'Angleterre par l'Association des Indiens de l'Alberta, l'Union des Indiens du Nouveau-Brunswick et l'Union des Indiens de la Nouvelle-Écosse, en 1982, avant le rapatriement de la Constitution.

La *Loi constitutionnelle de 1982* a réalisé un progrès manifeste en reconnaissant et confirmant les droits existants—ancestraux ou issus de traités—mais elle a omis de définir clairement ces droits. Lord Denning reconnaît l'importance d'enchâsser ces droits dans la Constitution mais souligne également l'importance de tenir la conférence constitutionnelle prévue à l'article 37 de la Loi car c'est un des processus par lesquels les droits ancestraux et issus des traités peuvent être clairement définis. On pourrait très bien avancer que ce ne sont pas les droits des Indiens qui sont mal définis, mais la reconnaissance de ces droits dans le droit canadien.

La définition de ces droits fit l'objet d'une conférence constitutionnelle qui eut lieu à Ottawa les 15 et 16 mars 1983. Aux termes de l'*Accord constitutionnel de 1983* sur les droits ancestraux, produit de cette Conférence, les participants se sont engagés à tenir des conférences futures pour discuter les questions constitutionnelles qui touchent directement les peuples autochtones du Canada, *notamment la question de l'autonomie politique.*

2. Le Comité recommande que le droit des peuples indiens à l'autonomie politique soit explicitement prescrit et confirmé par la Constitution canadienne. L'amendement constitutionnel est le meilleur moyen d'apporter des changements permanents et fondamentaux aux relations entre les peuples indiens et le gouvernement fédéral. Leur juridiction dûment enchâssée, les gouvernements des premières nations indiennes formeraient un palier distinct de gouvernement au Canada.

Toutefois, l'amendement constitutionnel exige l'approbation du gouvernement fédéral et des sept provinces qui représentent 50 pour 100 de la population. La réforme constitutionnelle risquant d'être trop longue, le Comité a examiné d'autres approches pour instaurer l'autonomie politique des Indiens: les tribunaux, l'approche bilatérale et les lois.

Les tribunaux

Une des approches examinées par le Comité prévoyait le recours aux tribunaux pour déterminer clairement si l'autonomie politique constitue un droit ancestral existant et, partant, un droit avéré des premières nations du Canada.

Les tribunaux pourraient être appelés à se prononcer sur ce sujet. Un gouvernement d'une première nation indienne pourrait réclamer à un tribunal le droit d'exercer un pouvoir juridictionnel relevant couramment du gouvernement fédéral ou d'un gouvernement provincial. La question pourrait aussi être soulevée marginalement dans un autre cas. Il faut beaucoup de temps pour obtenir un jugement de la Cour suprême du Canada. De toute façon, un simple jugement de cour ne permettrait pas de définir intégralement la portée de la juridiction indienne ou de concevoir une structure nouvelle dont s'accommoderait le gouvernement indien, encore qu'elle pourrait, jusqu'à un certain point, stimuler l'action politique. En fin de compte, c'est une option que les gouvernements de premières nations indiennes pourraient adopter, s'ils le veulent, mais que le Comité juge complexe et incertaine.

L'approche bilatérale

Un témoin entendu par le Comité a affirmé qu'il existe déjà un ordre de gouvernement indien au Canada, que le gouvernement canadien détient le pouvoir de reconnaître les pre-

mières nations indiennes comme des entités autonomes, sans devoir recourir à un changement constitutionnel, et que, par l'intermédiaire des discussions bilatérales, on pourrait s'entendre sur des accords juridiques entre le gouvernement fédéral et les gouvernements indiens.

> L'amendement des lois et de la Constitution n'est certes pas la meilleure façon d'établir les relations entre nos gouvernements indiens et le reste du Canada. Il faut plutôt, pour ce faire un accord politique fondamental, un pacte ou un contrat social. Cela respecterait le principe de l'égalité des peuples. Cette entente ferait partie intégrante de la Constitution canadienne et servirait en même temps de constitution pour la Confédération des nations indiennes du pays. Ce contrat social ne pourrait pas être modifié sans le consentement des deux parties. De plus, comme ce serait un élément de la constitution des deux parties, chacune serait tenue, par le droit canadien, le droit traditionnel autochtone et le droit international, à en respecter les clauses. (Conseil de district de Bella Coola, C. spécial, 6:80-81)

Le régime des traités fournit la base du processus bilatéral et son modèle. Selon les Indiens, les traités garantissaient le droit à l'autonomie politique:

> Le droit à l'autonomie politique a été garanti par nos ancêtres dans le cadre de l'esprit et de l'intention des traités. Le Traité nº 4, signé en 1874, stipulait que le genre de vie indien resterait inchangé jusqu'à la fin des temps. Le droit international et les principes fondamentaux sur lesquelles reposent les droits de l'homme reconnaissent que le maintien d'un genre de vie n'est possible que si le peuple concerné a le droit de se développer politiquement dans la direction qu'il choisit lui-même. Cette garantie, offerte dans le cadre du traité, reconnaît le droit inhérent à l'autogouvernement, ce qui découle à son tour du choix du peuple. (Bande Starblanket, C. spécial, 11:9)

Les témoins ont également précisé que la *Proclamation royale de 1763* reconnaissait l'existence des administrations et des nations indiennes, car il y est question des «Nations ou tribus sauvages qui sont en relations avec Nous et qui vivent sous Notre protection».

La conclusion de traités a également créé des liens directs de gouvernement à gouvernement entre la Couronne et les Indiens. De l'avis des Indiens, cette réalité a été confirmée par les termes «les Indiens et les terres réservées pour les Indiens», qu'on retrouve dans l'*Acte de l'Amérique du Nord-Britannique* adopté en 1867. Ils considèrent, dans l'adoption subséquente de lois sur les Indiens comme un abus de pouvoir de la part du gouvernement fédéral. Plutôt que de continuer à conclure des accords avec les nations indiennes, le gouvernement fédéral s'est mis à leur imposer des lois et des restrictions.

Des témoins ont affirmé que le processus de conclusion de traités pouvait être revitalisé, que le gouvernement fédéral et les premières nations indiennes pouvaient prendre tous les arrangements nécessaires d'un commun accord. Donc, le processus bilatéral est considéré par certains comme la voie devant mener à l'autonomie politique. Cette solution ne nécessiterait ni lois ni autres modifications constitutionnelles.

Il est vrai que le gouvernement fédéral a continué d'utiliser le processus des traités bien après la Seconde Guerre mondiale. Par exemple, il a accepté les adhésions au Traité nº 6 en 1950, en 1954 et en 1956. La signature de traités suppose également la reconnaissance des structures politiques indiennes. Les traités posent toutefois un problème en ce que les tribunaux ont eu tendance, du moins dans des jugements précédents, à y voir des «contrats» plutôt que des documents législatifs ou constitutionnels.

Le Parlement n'a pas essayé d'exercer tous les pouvoirs qui lui ont été conférés en vertu du paragraphe 91(24) qui concerne «les Indiens et les terres réservées pour les Indiens». Par conséquent, les limites de ces pouvoirs n'ont jamais été établies. Les mesures législatives qu'il a adoptées par le passé, aux termes de la *Loi sur les Indiens*, tenaient les collectivités indiennes pour inférieures aux municipalités. Les quelques fois où le gouvernement a légiféré, par exemple à l'égard des boissons alcooliques, dont la responsabilité relève des gouvernements provinciaux lorsqu'il n'est pas question des Indiens, il a vu ses pouvoirs confirmés par les tribunaux.

La reconnaissance et l'affirmation des «droits existants ancestraux ou issus de traités» des Indiens à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* a modifié la position constitutionnelle des premières nations indiennes, mais on ne sait pas encore dans quelle mesure. L'affirmation des relations spéciales et la référence à un processus bilatéral dans l'*Accord constitutionnel de 1983* sont également une étape importante dans les relations entre les premières nations indiennes et le Canada.

3. Le Comité en est arrivé à la conclusion que le moyen le plus sûr d'opérer des changements durables est d'effectuer des changements constitutionnels, mais il n'encourage pas moins le gouvernement fédéral et les premières nations indiennes à explorer toutes les avenues qui pourraient mener à l'avènement de l'autonomie politique, y compris le processus bilatéral.

Intervention législative

Conformément à son ordre de renvoi, le Comité devait se pencher sur «les changements de nature administrative ou légale». Le Comité a songé à faire adopter des lois à titre de solution intérimaire afin de passer rapidement à l'action et d'accroître les chances de changements constitutionnels.

Propositions en matière de législation présentées au Comité

Le ministre des Affaires indiennes a déposé un document d'étude intitulé *Autonomie politique des bandes indiennes: régime facultatif*. Les suggestions de nouvelles dispositions législatives et administratives contenues dans le document ainsi que les réactions des témoins ont fait l'objet d'étude au chapitre 2.

Le Comité a établi que l'approche du MAINC serait inacceptable comme fondement d'une nouvelle relation, et cela, pour plusieurs raisons. Premièrement, la proposition a été décrite par le Ministre, et perçue par les témoins, comme étant une révision des dispositions existantes qui ont été dépourvues de succès et très limitatives; elle ne serait que le prolongement de la dévolution qui a été rejetée. La proposition envisage les gouvernements indiens comme des gouvernements de type municipal, et néglige de respecter les origines et les droits des premières nations indiennes au Canada. Une objection importante est soulevée lorsqu'il est question que le Ministre accorde la permission de participer, à titre de faveur, aux bandes qu'il juge suffisamment «avancées». Le rôle paternaliste du Ministère serait donc maintenu.

4. Le Comité rejette la proposition ministérielle qui vise à la création d'un gouvernement de bande. Bien qu'il y ait eu plusieurs années de consultation, les représentants indiens n'ont pas signifié leur accord et la proposition a finalement été le produit d'une décision unilatérale du gouvernement.

Plusieurs bandes et organismes ont émis des propositions constructives et innovatrices en matière de changements législatifs. Certaines se fondaient sur la *Loi sur les Indiens*. Par exemple, l'Union des Indiens du Nouveau-Brunswick a recommandé que les pouvoirs des chefs et des conseils de bande soient accrus et que toute possibilité de mise en oeuvre de lois provinciales dans les réserves soit supprimée. L'Union a de plus proposé de laisser intacte la *Loi sur les Indiens* (C. spécial, 23:9). La proposition Sawridge veut que la Loi soit intégralement révisée de façon à accroître considérablement les pouvoirs du chef en conseil, à lui confier le contrôle de tous les actifs en fidéicommis pour que la bande puisse les utiliser et en bénéficier, et enfin, à réviser les stipulations concernant l'affiliation (S.-comité, 11:14-16). De nombreuses autres bandes et organisations se sont opposées à «tout tripotage de la *Loi sur les Indiens*».

Bien que les amendements proposés à la *Loi sur les Indiens* apporteraient des changements grandement nécessaires, le Comité est d'avis qu'une approche d'une portée plus étendue, y compris une loi tout à fait différente de la *Loi sur les Indiens*, répondrait aux préoccupations de tous les groupes. Une législation comme celle proposée par le Comité pourrait être rapidement mise en application et profiter à toutes les bandes.

5. Le Comité n'est pas en faveur d'amender la *Loi sur les Indiens* afin de créer un gouvernement autonome. Les fondements inacceptables de ses politiques et sa structure désuète la rendent tout à fait inacceptable.

Des témoins ont présenté de toutes nouvelles propositions qui leur permettraient de satisfaire leurs besoins spécifiques. La bande de Sechelt a présenté une ébauche qui donnerait à la Loi la possibilité de permettre aux bandes qui répondent à des critères précis (capacité administrative éprouvée, structures et pratiques appropriées, expérience et volonté) de se dissocier de la *Loi sur les Indiens* et d'être régies par des chartes qui auraient force de loi. Cette approche a reçu l'appui de quelques conseils de bande qui ont témoignés devant le Comité puisque les limites imposées sur leurs pouvoirs et leur juridiction par la *Loi sur les Indiens* seraient levées plus tôt. Le Comité comprend les objectifs de la bande de Sechelt et croit que les propositions législatives dont on retrouve les grandes lignes dans les pages suivantes atteindraient ces objectifs et, en fait, les dépasseraient largement.

Pour le Grand Conseil des Cris, les récentes négociations menant à la nouvelle loi sur les Cris et les Naskapis constitue la suite de l'entente sur la Baie James et le Nord québécois. Ils ont souligné l'importance de cette législation pour les Cris et le fait que l'ébauche actuelle traduit «les grandes lignes des aspirations et de la situation particulière des Cris.» (C. spécial, 29:57) Il ne faisait aucun doute que cette loi ne servirait pas de modèle. Au contraire, ils ont explicitement rejeté les prétentions du Ministère voulant que cette proposition serve de modèle de «Loi sur l'autonomie politique», bien que les autres premières nations seraient libres d'adopter les éléments qui leur conviennent:

> Au cours de certaines discussions, on a parfois mentionné l'application de ce que nous discutons à d'autres secteurs, à d'autres bandes, et aux problèmes que cela entraînerait: les précédents qui seraient créés, les difficultés auxquelles ferait face le Ministère si les mêmes

> régimes, les mêmes droits, les mêmes structures étaient adoptés partout. Nous avons, de façon constante, je crois, rappelé au Ministère qu'il s'agissait là d'une loi spéciale promulguée en vertu de l'article 9 de la convention de la Baie James et du Nord québécois. Voilà ce que c'est. Il ne s'agit pas d'amendement à la *Loi sur les Indiens*. Cela ne devrait avoir aucun effet direct sur les autres Indiens. (C. spécial, 29:86)

Le Comité a en outre entendu plusieurs propositions d'adoption d'une série de lois spécifiques: une loi sur l'enseignement aux Indiens, une loi sur le bien-être des enfants indiens, une loi sur les corporations indiennes, etc. Sur le plan national, cette solution exigerait l'adoption de plusieurs textes législatifs complexes. La structure juridique qui en résulterait serait peut-être trop limitative pour répondre aux nombreux besoins des premières nations indiennes. Le Comité, tout en reconnaissant leurs utilité en tant que lignes directrices à la création de codes de loi indien, s'oppose au recours à une série de lois comme fondement à l'instauration de l'autonomie politique des Indiens.

Le Comité appuie les objectifs de toutes les bandes et organisations et estime que les approches suggérées représentent des moyens spécifiques pour sortir de la situation frustrante actuelle. Elles ont démontré leur capacité à proposer des solutions originales conçues pour répondre à des besoins particuliers. Dans le cadre de l'approche suggérée par le Comité, toutes ces propositions pourraient constituer la base de nouveaux accords pour ces groupes.

6. Le Comité est convaincu que la mise en oeuvre de lois, qui seraient en vigueur de façon générale, devrait être assez souple pour englober toutes les structures que les premières nations indiennes voudront adopter.

Les lois sont-elles nécessaires ou utiles?

Plusieurs témoins se sont opposés à la création de lois avant que les gouvernements autonomes soient reconnus et que les revendications territoriales et les questions relatives aux traités soient résolues; ils croient que les lois seraient restrictives plutôt que souples. Le Comité reconnaît la validité des points soulevés et en a tenu compte lorsqu'il a proposé les lois à titre d'étape importante dans le processus de reconnaissance des gouvernements indiens au Canada et, finalement, de l'enchâssement dans la Constitution.

Une structure large de principes généraux semble être le seul modèle qui permettrait, à la fois, d'obtenir un consensus et d'être assez souple pour englober une grande variété de dispositions, allant de celles qui sont demandées par la bande de Sechelt à celles qui sont fondées sur les lois traditionnelles et les coutumes. Le gouvernement autonome indien n'en serait pas seulement amélioré, mais la relation spéciale du fédéral avec les peuples indiens serait redéfinie, tout comme les responsabilités qui incomberaient toujours au gouvernement.

Aucune recommandation ne peut être formulée sans enfreindre l'esprit d'une nouvelle relation. Le Comité croit que ses propositions permettraient au gouvernement fédéral et aux peuples indiens de travailler ensemble à former des gouvernements autonomes plus solides. Le Comité tient toutefois à souligner que la seule méthode acceptable de création de lois est leur élaboration conjointe par un groupe de représentants désignés des premières nations indiennes et du gouvernement fédéral. C'est aux premières nations qu'il revient d'établir un processus pour désigner les représentants qui négocieront en leur nom.

Le nouveau contexte de la création de lois

En vertu de l'article 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le Parlement a le pouvoir exclusif de législation au sujet des «Indiens et des terres réservées aux Indiens». Le pouvoir est exclusif, mais non sans entraves. L'action du Parlement est limitée par la reconnaissance et la confirmation des droits ancestraux et des droits issus de traités.

Lorsque Lord Denning a rendu sa décision au sujet de l'affaire de l'Association des Indiens de l'Alberta, il a parlé des droits garantis aux Indiens ainsi que des contraintes sur le Parlement qui résultent de ces garanties. Après avoir invoqué la protection des droits dans la nouvelle constitution et après avoir souligné la nécessité de définir ces droits plus clairement, il a ajouté:

> D'après les faits que j'ai observés, il n'y a rien qui justifie la méfiance des Indiens à l'égard du gouvernement du Canada. Toutefois, s'il y en avait, l'étude de cette affaire les renforcera de façon qu'ils soient capables de résister à toute offensive. Ils seront aptes à dire que leurs droits et leurs libertés leur ont été garantis au début, par la Couronne à l'égard du Royaume-Uni, maintenant, par la Couronne à l'égard du Canada, mais, de toute façon, par la Couronne. Aucun Parlement ne devrait agir dans le but de minimiser la valeur de ces garanties. Elles devraient être respectées par la Couronne à l'égard du Canada «tant que le soleil se lèvera et que la rivière coulera». Il ne faudra jamais manquer à cette promesse. (Traduction libre, p. 99 de l'original.)

Toute proposition de loi doit donc reconnaître les droits ancestraux et les droits issus de traités tout en tenant compte du processus de définition plus approfondie de ces droits, étant donné que la loi doit être conforme aux normes constitutionnelles.*

La *Loi constitutionnelle de 1982* reconnaît et affirme les droits ancestraux et les droits issus de traités (article 35) sans les définir. Les questions constitutionnelles qui touchent les peuples autochtones ont fait l'objet d'une conférence constitutionnelle, et d'autres conférences auront pour but de discuter de ces questions. Il s'agit du «processus continuel».

En outre, la garantie des droits et libertés de la Charte canadienne des droits et libertés «ne porte pas atteinte aux droits ou libertés—ancestraux, issus de traités ou autres—des peuples autochtones», notamment aux droits ou libertés reconnus par la *Proclamation royale du 7 octobre 1763* (article 25 de la Charte).

L'accord constitutionnel met l'autonomie politique à l'ordre du jour des conférences constitutionnelles à venir. Le Premier ministre a fait allusion aux nouvelles dispositions constitutionnelles pour l'autonomie politique par les peuples autochtones. Les groupes indiens tiennent absolument à ce que le droit à l'autonomie politique fasse partie des droits ancestraux et soit reconnu à juste titre. Les propositions législatives doivent aller de l'avant et être conçues de façon à établir des politiques à long terme appropriées. On pourrait donc soutenir que les procédures et la substance des conférences sur les droits ancestraux devraient avoir une portée sur toute action législative proposée. Dans l'intervalle, les politiques et les lois pouvant favoriser l'autonomie politique devraient être émises.

---

* La Constitution du Canada est la loi suprême du Canada; elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit. (*Loi constitutionnelle de 1982*, paragraphe 52(1)).

7. Le Comité recommande que le gouvernement fédéral s'engage à enchâsser l'autonomie politique dans la Constitution dès que possible. Dans l'intervalle, cet engagement devrait se traduire par le dépôt de projets de loi qui conduiraient immédiatement au plus haut degré d'autonomie politique possible. Ces projets de loi devraient être élaborés conjointement.

Le Comité propose un moyen qui pourrait faire reconnaître les gouvernements des premières nations. Tout le processus devrait prendre la forme de négociations entre les représentants du gouvernement fédéral et les représentants désignés des premières nations indiennes et devraient aboutir à un accord qui, pour plus de certitude et de clarté, donnerait lieu à une loi. Dans les pages qui suivent, vous trouverez les grandes lignes de la proposition, après l'étude de l'unité politique de base.

STRUCTURES ET POUVOIRS DES ADMINISTRATIONS DES PREMIÈRES NATIONS INDIENNES

CHAPITRE 5

STRUCTURES ET POUVOIRS DES ADMINISTRATIONS DES PREMIÈRES NATIONS INDIENNES

Point de départ

Avant l'arrivée des colons européens au Canada, la totalité du territoire était pratiquement occupée par des tribus, des nations et des confédérations indiennes, et des frontières étaient définies et confirmées par la coutume et par des traités. A l'intérieur des nations, les familles étaient regroupées en villages, en villes, en clans et en bandes. Au fur et à mesure que les colons s'installaient partout au pays, les nations indiennes se dispersaient en unités plus réduites et plus espacées, ce qui a perturbé leur économie. A la fin du dix-neuvième siècle, ces unités ont été définies comme des «bandes», et le gouvernement fédéral, dans la *Loi sur les Indiens*, a prescrit pour les communautés indiennes un système gouvernemental constitué de «conseils de bande». Les bandes sont maintenant les seules unités politiques indiennes reconnues par le droit canadien.

Les témoins ont unanimement reconnu qu'il faut amorcer l'autonomie politique au niveau de la bande:

> Les bandes sont reconnues comme étant la principale unité politique du gouvernement indien, unité à travers laquelle est transmise l'autorité de gouverner et de mettre en oeuvre les pouvoirs nécessaires au maintien d'une autonomie politique, et ce en vertu d'un processus démocratique véritable. Je fournirai des précisions supplémentaires sur ce point un peu plus tard. (Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan, C. spécial, 11:8)

> Je pense que le Comité pourrait considérer à juste titre chaque bande individuelle, telle que la désigne la *Loi sur les Indiens*, comme une première nation. (Assemblée des premières nations, C. spécial, 9:10)

En conséquence, le Comité a conclu que la bande doit être considérée comme le point de départ du processus qui mènera à l'autonomie politique.

Les témoins ont aussi insisté sur la flexibilité. Selon les témoignages, certaines bandes souhaitent que leur nation originale constitue l'unité politique première. Dans les cas où des peuples différents se seraient réunis en une bande, la bande pourrait se subdiviser en deux unités ou plus.

8. Le Comité recommande que le point de départ du transfert de la *Loi sur les Indiens* à l'autonomie politique soit la bande, dont les membres seraient redéfinis. Le gouvernement fédéral devrait laisser les bandes libres de se constituer en gouvernement indien ou de se joindre à d'autres bandes pour créer un gouvernement indien dont la bande ferait partie.

Appartenance à une bande et à une nation

A signaler cependant que, depuis de nombreuses années, l'appartenance à la bande n'est pas déterminée par les Indiens, mais par les normes du gouvernement fédéral; cette façon de procéder a exclu des personnes qui auraient normalement dû être considérées comme des membres. Dans le processus de constitution d'une première nation, il faut consulter la communauté qui s'identifie à la bande. Par conséquent, bien que l'unité première se fonderait sur les groupements actuels des bandes, les définitions restrictives de l'affiliation dans la *Loi sur les Indiens* seraient impropres dans le contexte de l'autonomie politique. Le nombre de personnes participant au processus serait supérieur à l'effectif actuel, si l'on incluait des personnes que la Loi ne considère pas comme des membres.

Les témoins ont été unanimes à penser que chaque administration indienne des premières nations devrait déterminer sa propre composition. La *Loi sur les Indiens* renferme maintenant des dispositions détaillées et complexes qui définissent la composition d'une bande indienne. L'application de ces dispositions signifie fréquemment que les personnes qui ne répondent pas à ces critères doivent s'éloigner de la collectivité, ce qui entraîne pour les générations suivantes la perte de leur identité culturelle. Il a été soutenu que non seulement l'autorité en matière d'appartenance aux bandes constitue-t-elle un droit, mais qu'elle est en outre indispensable à la survie culturelle, linguistique et ethnique.

Dans l'ensemble, les témoignages se sont localisés sur le droit de chaque première nation de déterminer l'appartenance, mais les témoins ont divergé d'opinions sur la question de savoir si avant d'établir des règlements sur l'appartenance, les administrations indiennes devraient être tenues de réintégrer les personnes qui ont été écartées d'une bande en vertu des dispositions de la *Loi sur les Indiens*. Des témoins représentant l'Association des femmes autochtones du Canada et le Conseil des autochtones du Canada ont préconisé la position suivante:

> Que les gouvernements indiens décident de leur propre effectif, mais uniquement après que tous ceux qui y ont droit auront été inscrits ou réinscrits sur les listes de leur bande respective. (Association des femmes autochtones du Canada, C. spécial, 33:8).
>
> Le Conseil des autochtones du Canada continuera d'insister pour que les droits des Indiens non inscrits soient reconnus et, dans les cas où la non-inscription provient de l'application de la *Loi sur les Indiens*, nous nous efforcerons d'obtenir que ces droits soient automatiquement rétablis, si les particuliers, les familles ou les bandes touchés le désirent.
>
> Ce n'est qu'alors que nous pourrons appuyer le principe voulant qu'il appartienne au gouvernement indien, traditionnel ou législatif, de choisir ses membres. Encore une fois, cette

réserve ne s'applique qu'aux Indiens individuellement ou collectivement, qui ont perdu leur statut à la suite de l'adoption de la *Loi sur les Indiens*. (Conseil des autochtones du Canada, S.-comité, 7A:17)

Des représentants d'administrations indiennes de bandes se sont opposés à toute intervention fédérale dans la question de la réintégration:

> Il revient aux administrations indiennes du pays de résoudre cette question, et d'instaurer un dispositif équitable permettant d'assurer la réintégration ou de mettre en vigueur toute autre mesure qu'elles désirent prendre. (Assemblée des premières nations, C. spécial, 3:31).

Les premières nations indiennes pourraient adopter la méthode suivante pour déterminer l'appartenance ou la citoyenneté:

1. Les membres de chaque collectivité seraient ceux que vise la liste prévue dans la *Loi sur les Indiens*, et ceux qui pourraient être réintégrés en raison d'une modification législative.

2. Les intéressés se rencontreraient pour découvrir quels sont les absents, et réintégrer ceux qu'ils désirent avoir comme membres du groupe.

3. Les intéressés s'entendraient sur les critères d'appartenance et décideraient qui d'autre encore pourrait être inclus ou exclu. Les critères devraient être conformes aux normes régissant les ententes internationales portant sur les droits humains.

4. Les intéressés s'entendraient sur la procédure et les mécanismes d'appel.

5. Le groupe entier préciserait alors la forme d'administration qu'il désire, et présenterait une demande pour la faire reconnaître.

9. Le Comité a avancé le principe, selon lequel il revient de droit à chaque premières nations indiennes de déterminer qui seront ses membres, en fonction des critères qu'elle aura établis. Le Comité recommande que chaque première nation indienne adopte, comme point de départ nécessaire à la création d'un gouvernement, une procédure prévoyant la participation de toutes les personnes appartenant à cette première nation au processus de création du gouvernement, quelles que soient les restrictions de la *Loi sur les Indiens*.

Des témoins ont fait état de la nécessité d'établir une procédure d'appel pour ceux qui n'ont pas été acceptés comme membres d'une collectivité indienne. Plusieurs témoins ont parlé de code régissant l'appartenance qui prévoit une telle procédure. Certains ont suggéré un référendum, la présentation d'un appel auprès du Conseil des anciens ou l'établissement d'un tribunal chargé d'étudier l'appartenance aux collectivités indiennes. Même s'il devrait revenir à chaque première nation indienne de déterminer la nature exacte du processus d'appel, le processus de reconnaissance des administrations des premières nations pourrait comprendre la vérification de l'existence d'un mécanisme d'appel visant à protéger les droits des particuliers.

Plusieurs témoins ont proposé l'instauration d'un système à deux paliers, qui permettrait au Canada de considérer certaines personnes comme des Indiens, même s'il arrivait qu'une première nation ne les considère pas comme membres. Par exemple, les Nations autochtones

unies ont parlé d'inscrire sur une liste générale les noms des personnes réintégrées dans leur statut, mais elles ont fait remarquer qu'il reviendrait à chaque bande d'accepter ou de refuser d'y admettre une personne. (C. spécial, 17:21). L'Association des Iroquois et des Indiens alliés a exposé la structure suivante:

> L'Association recommande un statut et une appartenance fondés sur un système à deux paliers.
>
> - La Loi fédérale devrait admettre que toutes les personnes que la Constitution définit comme «Indiens» sont des Indiens pour les fins des programmes destinés aux Indiens. Il est admis que tous les programmes ne s'adresseraient pas nécessairement à tous les Indiens.
>
> - Les gouvernements indiens détermineront l'appartenance à la bande pour les fins de vote, du partage des biens indiens, par exemple les terres des réserves, les distributions de capital, etc.
>
> Cette façon de procéder donne au gouvernement indien le contrôle sur les personnes qui ont droit au partage de ces biens communautaires. S'il s'agissait d'une société commerciale, il s'agirait d'une société privée. Par rapport à la Loi actuelle sur les Indiens, le statut d'Indien équivaudrait à l'enregistrement sur la liste générale, alors que l'appartenance à une bande équivaudrait à l'enregistrement sur une liste de bande. (Association des Iroquois et des Indiens alliés, C. spécial, 16A:16-17)

Pareil arrangement supposerait que des personnes du gouvernement fédéral reçoivent des avantages. Ce n'est pas une question qui concerne les administrations des premières nations indiennes. Cette approche a l'avantage de tenir compte des préoccupations de certains témoins, sans imposer quoi que ce soit aux administrations des premières nations indiennes.

10. Le Comité recommande que le gouvernement fédéral étudie la possibilité d'avoir recours à une liste générale comme moyen d'accorder un statut spécial aux personnes indiennes qui ne font pas partie des effectifs des premières nations indiennes aux fins de participation aux programmes destinés aux Indiens.

Souplesse des ententes

On peut s'attendre à ce que plusieurs gouvernements des premières nations indiennes souhaitent s'unir pour des fins diverses—administratives, économiques ou culturelles. On retrouverait, par exemple, des associations pour l'instruction, des sociétés de développement économique, des conseils de tribu, des organismes de traités et des assemblées. Cependant, le pouvoir législatif appartiendrait aux gouvernement indiens, et les principales relations des Indiens avec le gouvernement fédéral auraient lieu par l'entremise de ces gouvernements.

Il est important que les ententes régissant les relations du gouvernement fédéral avec les gouvernements indiens et sa reconnaissance de ceux-ci permettent des changements quand ils s'imposeront. Par exemple, la composition des gouvernements peut changer. Des communautés distinctes ayant leurs propres gouvernements pourraient vouloir fusionner afin de former un seul gouvernement. D'autres pourraient vouloir se séparer et, peut-être, se regrouper. Le Comité est d'avis qu'il est préférable de permettre ce type de changement qui est tout à fait normal. Toutefois, il est essentiel que les personnes de tous les groupes intéressés y consentent.

Quand les Indiens commenceront à organiser leurs systèmes de gouvernement, on peut aussi s'attendre à voir apparaître une grande variété d'ordres qui seront fonction des valeurs historiques et traditionnelles, de l'emplacement, de l'importance de l'effectif, de la culture, de l'économie et d'une foule d'autres facteurs. Il faut respecter la diversité. On peut aussi s'attendre à ce que l'évolution suive des rythmes distincts; il ne faudrait pas imposer des échéanciers ou exercer des pressions. Les gouvernements indiens tireront profit de leurs expériences respectives. Les besoins aussi changeront au fur et à mesure de l'évolution, quand les structures qui étaient appropriées pour une étape cesseront de l'être pour une autre. Le gouvernement fédéral devra bien veiller à ce que tout système de relation et de reconnaissance relatif aux gouvernements des premières nations indiennes puisse s'adapter aux changements de la structure et de la composition de ces gouvernements.

Les collectivités qui ont conservé leur culture et des liens étroits entre elles mais qui ne sont pas reconnues en tant que bandes, constituent un cas particulier. Elles devraient être libres de tenter d'obtenir la reconnaissance et de négocier l'acquisition d'une base territoriale.

> Nous ne voulons pas préjuger des formes qu'elle revêtirait. Nous ne voulons pas créer une forme statique d'autonomie politique en ne reconnaissant que ce qui existe déjà. En d'autres termes, nous reconnaissons le principe d'évolution.
>
> . . .Quelles que soient les formes que peut revêter notre système d'administration, qu'elles existent déjà ou qu'elles soient modifiées à l'avenir, celles-ci doivent être décidées par les Indiens et avec le consentement de ces derniers. (Conseil mixte des chefs et Comité sur le budget des chefs de l'Assemblée des chefs du Manitoba, C. spécial, 3:67)

Constitution des gouvernements des premières nations indiennes

Ce sont les Indiens eux-mêmes qui devraient déterminer la structure du gouvernement qu'ils souhaitent avoir. Le processus utilisé à cette fin pourrait être analogue à celui d'une assemblée constitutante. Les structures gouvernementales mises sur pied suivant cette méthode pourraient être très semblables à la structure du conseil de bande ou s'en écarter considérablement. Ce qui est essentiel, c'est que la forme de gouvernement soit, dans chacun des cas, déterminée suite à un libre choix des personnes intéressées.

11. Des dispositions de la *Loi constitutionnelle* devraient en fin de compte reconnaître et protéger les gouvernements des premières nations indiennes. D'ici là, le Comité recommande que le gouvernement fédéral présente une loi recognitive des premières nations indiennes qui confirmerait le désir du gouvernement fédéral de reconnaître le degré maximal d'autonomie gouvernementale maintenant possible en vertu de la Constitution. Elle établirait les critères que tout gouvernement de première nation devrait respecter pour être reconnu comme autonome, notamment:

- **a) un appui manifeste de la nouvelle structure gouvernementale par une majorité imposante des personnes intéressées, et cela, d'une façon ne laissant aucun doute sur ce qu'elles désirent;**
- **b) un système garantissant que le gouvernement rendra des comptes aux personnes intéressées; et**
- **c) un code d'affiliation et des modalités de prise de décisions et d'appel, conformément aux conventions internationales.**

Le contenu de la loi recognitive proposée devrait être élaboré conjointement par le gouvernement fédéral et les représentants désignés des premières nations indiennes. Il incombe aux premières nations même de choisir une méthode pour déterminer les représentants qui négocieront en leur nom. Mise à part l'élaboration d'une législation acceptable et applicable, le gouvernement devrait éviter de participer directement aux décisions des communautés concernant l'autonomie politique.

Certaines communautés ne s'entendront pas sur la mesure dans laquelle elles voudront devenir autonomes ou sur la forme de gouvernement à adopter. Dans ces cas, ce sont les communautés elles-mêmes qui devront déterminer ce qu'elles veulent faire et par qui elles veulent être représentées. Ce n'est qu'après cette étape que le gouvernement fédéral devrait intervenir.

Il sera important pour chaque première nation indienne d'élaborer les systèmes de responsabilité qu'elle pourrait adopter ou adapter puis introduire dans ses structures gouvernementales. Ces systèmes pourraient comprendre des dispositions concernant:

- la disponibilité des rapports annuels, des renseignements financiers, des rapports de vérification et d'autres rapports et leur facilité d'interprétation;
- l'identification des droits et des domaines d'intérêt au sujet desquels les dirigeants n'auraient aucun pouvoir d'agir sans l'approbation du peuple;
- un système permettant de révoquer des fonctionnaires;
- un système qui permettrait de renverser les décisions jugées injustes ou impropres; et
- la protection des droits collectifs et particuliers.

Les témoins indiens ont généralement reconnu la nécessité des systèmes de responsabilité. Ils ont cependant insisté sur le fait que chaque première nation indienne devait élaborer ses propres dispositions:

> . . .Les nations indiennes de ce pays veulent être uniquement responsables, d'après les conditions qu'ils ont eux-mêmes posées, envers leur propre peuple. Nous devons être responsables envers eux. Ce n'est pas le cas actuellement. C'est le Ministre qui possède ce pouvoir. (Assemblée des premières nations, S.-comité, 3:38)

> Chaque gouvernement indien déterminera sa propre responsabilité interne par des procédures législatives, administratives et légales internes, à savoir les moyens par lesquels ses propres citoyens seront en mesure d'exercer leur droit démocratique d'être informés de leurs propres ressources et de décider de leur usage. (Nations Dakota, C. spécial, 12:120)

En résumé, la loi reconnaissant les premières nations indiennes démontrerait que le gouvernement fédéral s'est engagé à reconnaître le degré maximal d'autonomie politique actuellement possible en vertu de la *Loi constitutionnelle* et plus particulièrement,

a) elle préciserait des critères de base tels que l'appui populaire, la responsabilité et le code d'affiliation, et établirait une méthode servant à vérifier si les bandes indiennes désireuses d'être reconnues comme des gouvernements autonomes répondent à ces critères; et

b) élaborerait un processus de reconnaissance.

Le Comité suggère, aux pages suivantes, la création d'un nouveau ministère d'État qui serait responsable de la gestion des relations entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des premières nations indiennes. Il serait également créé un panel chargé de présenter des recommandations au gouvernement fédéral en matière de reconnaissance. Mais avant de traiter de ces questions, le Comité aimerait présenter d'autres propositions de législation.

Une législation additionnelle serait nécessaire pour permettre au gouvernement fédéral de conclure des ententes avec les gouvernements de premières nations indiennes reconnus. Elle pourrait se modeler sur la *Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole* de 1970, qui permet les négociations fédérales avec les provinces. Par une législation semblable, le gouvernement fédéral serait autorisé à signer des accords avec les administrations des premières nations dans lesquels seraient énumérés les pouvoirs législatifs et les dispositions de financement.

Une fois les ententes conclues, elles seraient ratifiées suivant un processus précisé dans la loi et serviraient ainsi de cadre, dans le droit canadien, pour la première nation indienne concernée. Dans pareils cas, la *Loi sur les Indiens* ne s'appliquerait pas à la première nation indienne en question. Un article de la loi recognitive pourrait préciser que les ententes s'appliqueraient nonobstant la *Loi sur les Indiens*. La *Loi sur les Indiens* demeurerait en force pour les bandes qui désirent y rester assujetties et offrirait une structure juridique pendant que les ententes seraient négociées.

L'avantage particulier de cette méthode est que chaque gouvernement de première nation indienne aurait toute les compétences qu'il désire, et la portée de sa juridiction pourrait être modifiée au besoin. Cette méthode comporte un autre avantage distinct: la transition vers un ordre différent de gouvernement au Canada, par le biais d'un changement à la *Loi constitutionnelle*, serait facilitée parce que les gouvernements indiens seraient déjà en fonction. Elle devrait même faciliter l'évolution vers l'enchâssement constitutionnel en démontrant la faisabilité de l'autonomie politique et les avantages qui s'ensuivraient si les premières nations indiennes reprenaient le contrôle de leurs propres affaires.

La troisième mesure législative nécessaire pour permettre l'accueil des gouvernements des premières nations indiennes serait que le gouvernement fédéral exerce sa compétence concernant les «Indiens et les terres réservées aux Indiens» dans tous les domaines particulièrement où l'absence de législation fédérale a eu pour résultat d'élargir la compétence provinciale à l'égard des terres et des peuples indiens. Des représentants de l'Association canadienne des avocats indiens ont souligné la compétence fédérale exclusive à l'égard des Indiens et des terres réservées aux Indiens, même en ce qui concerne les questions relevant autrement de la compétence provinciale:

> En vertu de l'article 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, [autrefois, l'*AANB*] le gouvernement fédéral a compétence exclusive sur les Indiens et sur les terres indiennes. Cela signifie que le gouvernement fédéral a le pouvoir d'adopter des lois relatives aux Indiens et aux terres indiennes sans l'approbation des provinces. La *Loi sur les Indiens* illustre parfaitement cette situation, puisqu'elle régit des domaines qui, normalement, relèvent de la compétence provinciale. Il s'agit notamment, des testaments et des successions, des véhicules à moteur, du mariage, de la propriété, des droits des créanciers et de la vente de boissons alcoolisées. On peut donc en conclure que, en vertu de l'article 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le gouvernement fédéral a le pouvoir de légiférer pour toutes les questions relatives aux Indiens. (S.-comité, 13:8)

Le Comité est d'avis que le Parlement devrait faire en sorte d'excercer sa compétence législative pour tout ce qui concerne les Indiens et les terres réservées aux Indiens, pour ensuite céder ces domaines de compétence aux gouvernements indiens reconnus. La façon exacte de procéder devrait être déterminée par une étude minutieuse et une consultation entre le gouvernement fédéral, les représentants des premières nations indiennes et, lorsqu'il y a lieu, avec les gouvernements provinciaux. Le gouvernement fédéral adopterait ensuite des lois dans tous les domaines pour lesquels les premières nations indiennes souhaitent exercer leur juridiction. Il cèderait ensuite ces pouvoirs législatifs et reconnaîtrait le gouvernement des premières nations dûment constitué comme étant l'autorité appropriée pour exercer ces pouvoirs. Les gouvernements des premières nations indiennes auraient alors compétence. Ils pourraient, s'ils le désiraient, maintenir des programmes ou services provinciaux pour leurs communautés, en négociant et concluant une entente avec le gouvernement provincial approprié.

12. En résumé, le Comité recommande trois mesures législatives:

1. **L'adoption d'une loi reconnaissant les premières nations indiennes, par laquelle le gouvernement fédéral s'engagerait à reconnaître des gouvernements indiens responsables devant leurs peuples.**

2. **L'adoption d'une législation autorisant le gouvernement fédéral à conclure avec des gouvernements de premières nations indiennes reconnus des ententes concernant la compétence que chaque gouvernement souhaite exercer.**

3. **L'adoption d'une législation, en vertu du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui servirait à exercer tous les domaines de compétence requis pour permettre aux premières nations indiennes de s'administrer efficacement, et assurer que les lois provinciales ne s'appliquent pas aux terres réservées aux Indiens, sauf avec l'accord des gouvernements des premières nations indiennes.**

Cette législation en place, et les ententes appropriées à l'appui, les premières nations indiennes pourraient être autonomes dans les domaines pour lesquels elles souhaitent légiférer.

Il est d'une importance vitale de s'assurer qu'il n'existe aucun doute quant au statut juridique des gouvernements des premières nations indiennes nouvellement reconnus. Ces gouvernements pourraient exercer leur juridiction dans les sphères qui en relèvent, avoir des relations réciproques avec d'autres gouvernements, faire des contrats, intenter des poursuites en justice et posséder des terres. Il devrait être explicitement précisé dans la législation proposée que les gouvernements des premières nations indiennes ont ces pouvoirs.

En quoi cette proposition diffère-t-elle de la proposition du MAINC visant les gouvernements de bandes et à laquelle on peut la comparer? D'abord, la suggestion du Comité se fonde sur une nouvelle méthode de politique selon laquelle l'objectif d'un gouvernement d'un ordre différent serait énoncé en vertu de nouvelles dispositions constitutionnelles. La méthode législative recommandée par le Comité permettrait d'ouvrir les portes sur l'avenir plutôt que d'opposer aux gouvernements indiens les barricades du passé. Deuxièmement, la structure générale serait déterminée au moyen de l'action bilatérale décrite dans l'Accord constitutionnel et non de mesures dont le gouvernement fédéral serait l'initiateur. Les dispositions se fonderaient sur des ententes mutuelles, et non sur l'acceptation ou le rejet, à la dis-

crétion du Ministre. Une fois la procédure en place, c'est suite à une évaluation qu'elle ferait d'elle-même que la bande déciderait d'obtenir la reconnaissance de sa nouvelle structure et déterminerait la portée de la compétence qu'elle souhaite exercer, et non en fonction de l'opinion de bureaucrates qui jugeraient la bande suffisamment «avancée».

Bien que des ententes portant sur certains sujets puissent et doivent être conclues et mises en oeuvre quand l'autorisation statutaire existe déjà, il est d'autres domaines pour lesquels seul le Parlement peut donner au gouvernement fédéral le pouvoir nécessaire d'agir.

13. Pour assurer la prise de mesures immédiates, le Comité recommande que tous changements de politique possibles en vertu des lois existantes, qui contribueraient à l'autonomie politique, et que les représentants désignés des premières nations indiennes trouvent acceptables, devraient être apportés sans attendre la proclamation d'une nouvelle législation.

Département d'État aux relations avec les premières nations indiennes

Le passé des relations entre le gouvernement fédéral et les Indiens a légué un héritage de méfiance et de soupçons qui diminuerait gravement l'aptitude du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien à créer des nouvelles relations au nom du gouvernement fédéral. Le Comité recommande vivement l'établissement d'un nouvel organisme fédéral de petite envergure, afin de démontrer que le gouvernement fédéral désire entrer dans une nouvelle ère de coexistence et de coopération avec les premières nations indiennes au Canada. Les Indiens apprécieraient ce geste.

> La seule façon de produire des textes législatifs qui soient acceptables pour les Indiens est de créer de toutes pièces un ministère entièrement neuf. Celui-ci serait notre «liaison» avec le gouvernement pour toute question concernant la reconstruction et la promotion de l'autonomie des bandes. Ce ministère serait conçu en vue de créer un climat de coopération et de soutien. (Union des chefs indiens de la Colombie-Britannique, C. spécial, 6:14)

Le gouvernement fédéral a trouvé avantageux, de créer, en 1975, un Bureau des relations fédérales-provinciales. Désigné comme un ministère, ses objectifs sont les suivants:

a) aider le Premier ministre à s'acquitter de ses responsabilités générales en matière de relations fédérales-provinciales;
b) aider le ministre d'État aux relations fédérales-provinciales;
c) offrir une aide particulière au Cabinet au moment d'examiner les problèmes fédéraux-provinciaux d'intérêt actuel ou à long terme; et
d) aider à l'établissement d'un réseau de consultation fédérale-provinciale pour un nombre accru d'aspects de la politique.

Ce bureau effectue des études spéciales, vient en aide aux ministères gouvernementaux dans l'examen des problèmes provinciaux et exerce un contrôle sur les vues provinciales par rapport aux politiques fédérales et sur l'évolution des politiques provinciales dans la mesure où elles ont un effet sur les politiques fédérales.

14. Le Comité recommande qu'un département d'État aux relations avec les premières nations indiennes relié au Bureau du Conseil privé soit créé afin de gérer et coordonner les relations du gouvernement fédéral avec les gouvernements des premières nations indiennes.

Ses fonctions comprendraient la tenue de négociations bilatérales et la responsabilité des ententes fiscales proposées pour financer les dépenses de fonctionnement des administrations des premières nations, pour leur développement économique et pour corriger les graves lacunes de l'infrastructure. Il n'offrirait aucun service, mais coordonnerait ses travaux et ceux du ministère des Affaires indiennes existant, de sorte que la transition à l'autonomie politique des premières nations indiennes se ferait sans heurt. En vertu de la *Loi sur les départements et ministres d'État* de 1970, il serait possible de créer un département d'État aux relations avec les premières nations indiennes, au moyen d'un décret du conseil.

Reconnaissance

Le nouveau département devrait aussi être l'organisme fédéral responsable de la reconnaissance des gouvernements des premières nations indiennes.

15. Étant donné l'aspect politique délicat de cette tâche, le Comité suggère qu'un panel composé de quelques membres nommés conjointement par le département d'État aux relations avec les premières nations indiennes et les représentants désignés des premières nations indiennes, soit créé pour examiner les demandes de reconnaissance et voir si elles répondent aux critères convenus.

Le panel devrait transmettre les recommandations de reconnaissance au gouverneur en conseil qui, à son tour, adopterait un décret du conseil donnant au gouverneur général le pouvoir d'affirmer et d'enregistrer la reconnaissance fédérale du gouvernement de première nation en question. Le Comité trouve important que le gouverneur général reconnaisse officiellement les gouvernements des premières nations indiennes parce que les peuples indiens au Canada ont toujours entretenu une relation particulière avec la Couronne. La participation du gouverneur général symboliserait le lien intact avec la Couronne et confirmerait que tous les gouvernements à venir reconnaîtront les gouvernements indiens. Le Comité suggère que le gouverneur général établisse un registre des gouvernements des premières nations indiennes et qu'une cérémonie officielle souligne l'inscription de chaque gouvernement.

16. Le Comité recommande que le gouverneur général confirme et enregistre la reconnaissance fédérale des gouvernements des premières nations indiennes qui sont responsables devant leur population et qui ont reçu un appui important.

En résumé, les bandes indiennes franchiraient les étapes suivantes:

1. Décider de se gouverner soi-même et mettre sur pied, en collaboration avec toutes les personnes intéressées, une méthode d'élaboration d'une forme de gouvernement.

2. Soumettre au peuple la structure complète établie, pour qu'il l'approuve.

3. Chercher à obtenir la reconnaissance de la forme de gouvernement adoptée.

4. Une fois la reconnaissance acquise, la collectivité choisirait des dirigeants ou confirmerait leur poste suivant les modalités précisées en vertu de leur forme de gouvernement.

5. Décider de la juridiction à exercer, avec l'avis du gouvernement fédéral.

6. Une fois l'entente conclue, le gouvernement de première nation entre en fonction, au titre de ses pouvoirs. Les ententes relatives à la juridiction peuvent être renégociées de temps en temps.

Financement spécial

Le processus recommandé par le Comité entraînerait des coûts supplémentaires pour les peuples indiens. Il faudrait élaborer des documents et des programmes, organiser des réunions et retenir les services d'experts-conseils. Puisqu'il est important de prendre un nouveau départ, mieux vaudrait ne pas recourir aux voies habituelles pour acheminer le financement afin d'éviter les risques d'accusation d'ingérence dans le processus. L'argent ne doit absolument pas servir à maintenir le statu quo, mais doit être mis à la disposition de tous les secteurs de la communauté, afin qu'ils puissent constituer leurs gouvernements.

17. Le Comité recommande que l'on offre un financement en un seul versement aux bandes indiennes afin de les aider à mettre sur pied leurs gouvernements. Les termes de ces subventions devraient être mis au point au moyen d'une entente avec les représentants désignés des premières nations indiennes.

Négociations facilitées

Etant donné le grand nombre de négociations à entreprendre, on peut s'attendre à des problèmes, même dans les meilleures circonstances. Les difficultés qu'ont connues dans le passé les communautés indiennes, lors des négociations avec le gouvernement fédéral, ont engendré la méfiance et la suspicion, ce qui pourrait compliquer les nombreuses rondes de négociation. Cherchant à trouver des façons de faciliter ces négociations, le Comité a examiné deux exemples.

Les négociations étendues qui se déroulaient entre les gouvernements fédéral et provinciaux, ont incité les deux paliers de gouvernement, il y a plus de dix ans, à mettre sur pied le Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes au service des conférences et des réunions fédérales-provinciales. Ce petit organisme tout à fait indépendant a son propre personnel. Il prépare les ordres du jour des réunions fédérales-provinciales et conserve les comptes rendus de ces réunions; il a pour fonction de veiller à ce que les réunions se déroulent sans heurt et que des dossiers impartiaux soient maintenus. Il ne s'intéresse pas au fond. Il est financé conjointement par les gouvernements fédéral et provinciaux afin de mettre en évidence qu'il sert les deux paliers de gouvernement. Il est complètement distinct du Bureau des relations fédérales-provinciales. L'*Indian Commission of Ontario* fonctionne à peu près de la même façon.

18. Le Comité recommande que le gouvernement fédéral et les représentants désignés des premières nations indiennes nomment et financent, conjointement, un secrétariat indépendant qui servirait de tribune neutre aux négociations entre le gouvernement fédéral et les premières nations.

Au Nord du 60e

La situation sociale et politique des premières nations indiennes qui vivent au nord du 60e parallèle est très différente de celle qui existe dans les provinces. Dans le cadre du processus actuel d'évolution constitutionnelle, les Indiens, d'autres autochtones et les non-Indiens qui vivent dans les Territoires ont la chance unique de pouvoir poser les fondements de nouvelles relations qui soient plus satisfaisantes que celles qui existent au sud. A l'heure actuelle, les habitants du Nord cherchent activement à obtenir l'autonomie politique. Le processus de règlement des revendications foncières et les pourparlers constitutionnels sont d'ailleurs en cours.

Les témoins entendus dans le Nord on décrit les efforts des premières nations et des administrations non indiennes pour mettre en place des structures gouvernementales qui répondent aux besoins communs de tous les citoyens de la région septentrionale du Canada et qui respectent toutes les cultures. Les négociations en cours reflètent le désir de donner suite aux droits légitimes et aux aspirations de tous les Canadiens qui habitent en permanence au nord du 60e parallèle. Il ne fait aucun doute que le modèle de gouvernement qui sera adopté dans le Nord sera fonction des besoins uniques de cette région.

19. Le Comité loue les initiatives prises pour mettre en place des structures gouvernementales innovatrices qui conviennent à tous les habitants du Nord. Les recommandations du Comité concernent essentiellement les premières nations dispersées un peu partout dans le sud du Canada, mais certaines des idées présentées dans ce rapport pourrait être utiles à ceux qui oeuvrent pour l'autonomie politique dans le Nord.

Étendue des pouvoirs

Plus tôt dans le présent rapport, nous avons traité de plusieurs domaines de compétence d'une importance particulière pour les premières nations indiennes, notamment la santé, l'instruction et le bien-être de l'enfance. Cet exposé n'a absolument pas couvert tous les pouvoirs que les gouvernements des premières nations indiennes pourraient exercer sur les terres réservées aux Indiens. L'autonomie signifie qu'un gouvernement de première nation indienne pourrait pratiquement exercer sur son territoire tous les pouvoirs relatifs à la législation, à l'élaboration de politiques et de programmes, à l'exécution de la loi et à l'adjudication.

De nombreux témoins ont décrit la juridiction traditionnelle des premières nations sur leurs territoires et ont exprimé le désir que soit reconnu leur droit d'exercer une grande part de ces pouvoirs:

> Traditionnellement, en tant que peuples autochtones, nous avions le pouvoir absolu et incontesté sur nos territoires, nos ressources et nos vies. Nous avions le droit de nous gouverner, de légiférer, de déterminer nos compositions, de faire la guerre ou de faire la paix, et de gérer nos terres, nos ressources et nos institutions. Nous avions nos propres systèmes

> politiques, juridiques, sociaux et économiques. En tant que peuples autochtones non-inscrits, nous réaffirmons ne jamais avoir cédé par accord ou par conquête nos titres et nos droits autochtones. C'est le peuple qui détient le pouvoir de gouverner; tout comme nos droits autochtones, il vient du peuple et ne peut nous être retiré.
>
> Nos gouvernements indiens doivent avoir la juridiction exclusive de légiférer dans les domaines suivants: population, ressources et terres, sans limiter la gamme de domaines devant relever de la juridiction et de l'autorité de nos peuples. (Le Conseil de tribu de Cariboo, C. spécial, 20:117)

Le chef David Ahenakew, a exposé la question très brièvement:

> Nous nous attendons à ce que les premières nations conservent et exercent la plupart des droits et des pouvoirs que les provinces ont au Canada, ainsi que certains autres qui sont des droits spéciaux des premières nations. Les gouvernements des premières nations auront à mettre en oeuvre un système judiciaire qui leur permettra d'élaborer des lois, des institutions et des procédures, compte tenu de leurs besoins et de leurs coutumes (Assemblée des premières nations, C. spécial, 9:7)

Même actuellement, l'éventail des éléments gérés par les conseils de bande chevauche les domaines de compétence établis. Certains conseils de bande offrent des services habituellement assurés par les municipalités, notamment, l'enlèvement des ordures, l'eau, la protection contre les incendies et les services récréatifs. D'autres administrent aussi des programmes ayant pour objet l'instruction, la santé, le bien-être de l'enfance, domaines relevant normalement de la compétence provinciale. D'autres encore exercent des pouvoirs relevant de la compétence fédérale, par exemple la réglementation de la pêche.

Bien que le Comité croit que les domaines de compétence des gouvernements des premières nations doivent être établis au moyen d'ententes, il faudra conférer aux gouvernements des premières nations indiennes des pouvoirs étendus qui leurs permettront d'être autonomes sur leur propre territoire et d'assurer leur survie.

20. Le Comité reconnaît que les gouvernements des premières nations indiennes devraient notamment avoir les pouvoirs exclusifs de légiférer et d'adopter des politiques pour ce qui concerne les Indiens, et avoir un contrôle exclusif sur le territoire et les ressources qui se trouvent sur les terres des Indiens.

21. Le Comité recommande donc que les gouvernements des premières nations indiennes exercent des pouvoirs sur un large éventail de domaines. La portée exacte de la juridiction devrait être décidée au moyen d'une négociation avec les représentants désignés des premières nations indiennes. Un gouvernement de première nation devrait avoir le pouvoir exclusif de légiférer entre autres, dans les matières suivantes: le développement social et culturel, y compris l'éducation et les relations familiales, l'utilisation des terres et des ressources, la réunion de fonds, le développement économique et commercial, la justice et l'application des lois. Les gouvernements des premières nations voudront peut-être conclure des accords avec les gouvernements fédéral et provinciaux afin que soient maintenus les programmes et services existants.

Certains principes sous-tendant la recommandation doivent être expliqués plus en détail. Le Comité prévoit que pour les domaines relevant de la juridiction exclusive des premières nations indiennes, le gouvernement en question aurait, en vertu de sa constitution, tous les pouvoirs nécessaires pour légiférer et élaborer des politiques. Bien qu'un gouvernement de

première nation indienne puisse adopter ou adapter les lois d'une autre juridiction, c'est à la première nation que devrait appartenir le pouvoir de décider d'un plan d'action et d'apporter des changements aux lois ou aux politiques.

Dans le cadre de ses domaines de compétence exclusive, un gouvernement de première nation indienne exercerait des pouvoirs sur toutes personnes se trouvant à l'intérieur de ses limites territoriales. Les non-membres qui se rendraient sur les terres d'une première nation indienne afin d'y vivre, d'y faire des affaires ou simplement de rendre visite, seraient assujettis aux lois de la première nation indienne. Leur décision d'y faire des affaires ou d'y vivre serait motivée par l'équité des lois et de leur application ainsi que par l'existence d'un recours contre les décisions rendues.

Le fait d'avoir le contrôle total des terres et des ressources relevant de sa compétence signifierait qu'un gouvernement de première nation indienne aurait le droit d'obtenir des revenus pour ses propres fins. Actuellement, les bandes que l'on juge avoir «atteint un haut degré d'avancement» peuvent réunir des fonds en prélevant des impôts fonciers et commerciaux (a. 83, *Loi sur les Indiens*). Ainsi, certaines bandes ont connu une expérience de l'exercice limitée du pouvoir d'imposition. Le Comité propose d'étendre beaucoup plus le droit d'imposition de manière à permettre aux premières nations indiennes de réunir des fonds qui serviront à leurs propres fins, sur les terres qui relèvent de leur contrôle et de leur compétence, s'ils le désirent. Il est possible que certaine premières nations indiennes choisissent d'exercer ce pouvoir comme méthode optionnelle s'ajoutant aux ententes fiscales, pour encourager et de réglementer le développement pour assurer le bien-être économique de leur communautés. Le Comité conclut que les premières nations indiennes devraient avoir le droit de réunir des fonds pour les fins de leur gouvernement en levant des impôts auprès des particuliers, sur les transactions, les terres et les ressources, à l'intérieur des limites de leur territoire.

Répondre à tous les intérêts

Le concept d'un gouvernement de première nation qui exercerait un contrôle, ouvre la voie à l'application de normes très différentes sur des territoires voisins. La principale méthode qui permettrait de répondre à tous les intérêts serait les négociations entre gouvernements. Les deux parties devraient connaître l'importance d'en venir à une entente pratique. A long terme, il serait de l'intérêt des gouvernements de premières nations indiennes et des autorités voisines de chercher à conclure une entente, du moins en matière d'hygiène et de sécurité publiques.

Les gouvernements dont les territoires sont adjacents à ceux des premières nations pourraient être préoccupés de ce que les activités des Indiens soient incompatibles avec leurs propres besoins, par exemple en termes de zonage. Il ne faut cependant pas oublier que les autorités indiennes peuvent avoir les mêmes préoccupations au sujet de leurs voisins. Un témoin a indiqué au Comité que sa bande avait rejeté un marché lucratif qui visait la location de terrains en vue de l'établissement d'une usine de produits chimiques, parce que cette usine n'aurait pas été dans le meilleur intérêt de tous les résidents du secteur. (Bande des Indiens de Musqueam, C. spécial, 6:61) Toutes ces questions devraient être résolues au moyen de la négociation et de la conclusion d'une entente entre les parties intéressées.

Pendant la période de transition de la compétence provinciale ou fédérale à la compétence des premières nations, il est important d'empêcher que des compétences ne soient pas attribuées. Jusqu'au moment où une première nation exercera sa compétence, le statu quo devra prévaloir.

> L'autonomie signifierait le droit de définir, ou de redéfinir, notre rapport au reste du Canada, en partant de l'échelon inférieur de décision, au lieu de subir la tutelle des instances supérieures. Cela signifie que nous étendrons la compétence de notre administration et que nos formes traditionnelles de gouvernement évolueront vers des formes qui seraient en mesure de collaborer avec succès avec tous les autres niveaux de gouvernement canadiens, tout en respectant notre autonomie, nos traditions et nos conceptions du monde. (Conseil de tribu de Kaska Dena, C. spécial, 21:13)

Il sera préférable d'exercer conjointement le contrôle quand les compétences des premières nations indiennes et celles du gouvernement fédéral ou provincial chevaucheront. La gestion des ressources se trouvant sur les terres pour lesquelles les droits des premières nations indiennes ont été de nouveau confirmés, mais qui ne sont plus considérées comme des terres réservées aux Indiens (c'est-à-dire des secteurs déterminés par des traités ou ayant fait l'objet de revendications territoriales) en sont un bon exemple. En exerçant la compétence conjointement avec d'autres gouvernements, les premières nations seraient en mesure de protéger leurs ressources traditionnelles qu'elles jugent importantes et d'y avoir accès. Les priorités des gouvernements provinciaux seraient différentes, et il faudrait par conséquent prendre des mesures pour que l'utilisation des terres corresponde aux droits des Indiens.

> Ma réserve a une superficie de seize milles carrés et est régie par certaines lois communautaires. Il y a notamment les traités régissant la chasse, le piégeage, la cueillette et la pêche qui sont d'application dans ces terres géographiques de seize milles carrés. Nous devons chasser, pêcher et cueillir le riz sauvage ou les baies dans ces parcelles de terrains.
>
> Au-delà du territoire de la réserve, c'est le règlement de pêcher de l'Ontario qui est d'application. La *Boise Cascade Corporation* a obtenu un permis pour l'abattage du bois sur les terres avoisinant notre réserve. Il est impossible de vivre de l'économie traditionnelle lorsque la forêt a été détruite et les rivières polluées. Même si les garanties prévues par les traités sont d'application sur cette terre de quatre milles de côté, notre bande de 500 personnes ne peut pas survivre, car les bêtes ont disparu. (Chefs de tribu de la région Rainy Lake, C. spécial, 1:30)

C'est pour des raisons de ce genre que les gouvernements doivent être réceptifs aux droits et compétences des autres gouvernements. Sur leurs propres terres, les gouvernements des premières nations indiennes auraient le pouvoir de réglementer les activités traditionnelles telles que la chasse, la pêche et la trappe sans interférence de l'extérieur. Sur les terres qui font l'objet de traités ou de revendications des autochtones, ces pouvoirs seraient exercés conjointement avec d'autres gouvernements.

L'acceptation, au Canada, des lois des premières nations s'est faite lentement, étant donné la nature restrictive de la *Loi sur les Indiens*, l'interprétation judiciaire de la Loi, des traités et des droits ancestraux, et la politique gouvernementale à ce sujet. On ne peut raisonnablement pas s'attendre à ce que chaque gouvernement de première nation indienne soit prêt à adopter sans tarder une série complète de lois couvrant tous les domaines de compétence. Pendant la transition, alors que les compétences des premières nations s'élargiront et que ces premières natons élaboreront une série de lois, des éléments du droit non indien actuel continueront de s'appliquer de certaines façons. Au cours de cette période, des efforts

de coopération pourraient permettre de garantir la reconnaissance, par le droit canadien, des valeurs indiennes. Cela est particulièrement important en ce qui concerne les pratiques religieuses et les traditions familiales et de bien-être des enfants. En définitive des codes et des tribunaux indiens seraient mis en place, et de nouvelles dispositions deviendraient nécessaires.

L'application des lois produit des effets considérables sur les premières nations indiennes et leurs citoyens. Plusieurs témoins ont parlé de la nécessité d'élaborer des accords de surveillance qui tiendraient compte des valeurs traditionnelles et des coutumes. Certains ont suggéré que des agents indiens travaillent parallèlement à la GRC. (Bande Chiniquay, Soumission écrite, S.-comité 8) L'Association des policiers indiens de l'Ontario a souligné l'importance d'une force policière indienne et a fait des suggestions détaillées en vue de l'établissement de ce système:

> La tâche de protéger la population indienne doit être confiée au peuple indien. Nous jouissons d'une tradition d'ordre moral qui se manifeste par des lois communautaires adaptées à nos besoins particuliers. Nous devrions élaborer un système judiciaire indien qui renforcerait les bases de notre morale traditionnelle en nous permettant d'appliquer la loi indienne et la loi canadienne au sein de notre peuple. Pour répondre aux besoins des Indiens en matière de services de police, il convient de s'appuyer sur un tel système judiciaire. (C. spécial, 15A:24)

D'autres n'ont pas vu la nécesssité d'une force distincte:

> Nous préférerions une expansion des services actuels offerts par la Gendarmerie royale avec une délégation des pouvoirs policiers dans les champs de juridiction indienne et d'exécution de la Loi indienne en territoire indien. Hors du territoire indien, ils peuvent continuer à faire appliquer les lois provinciales et fédérales. (Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan, C. spécial, 16:10)

Ces suggestions démontrent la nécessité d'adopter des dispositions diverses et flexibles pour les différentes régions du pays et de conclure des ententes garantissant un partage réalisable des pouvoirs et des responsabilités:

> Il est possible qu'il y ait conflit et chevauchement de juridiction, et possibilité de chevauchement ou d'empiètement dans certains domaines. Il n'existe pas de réponse unique et simple à de tels problèmes. Mais notre juridiction, une fois clairement et définitivement reconnue, lorsque des relations de gouvernement à gouvernement auront été établies, les gouvernements indiens pourront, sur une base bilatérale, résoudre ces questions avec les autres juridictions en cause, dans l'esprit de la tradition canadienne. (Nations Dakota, C. spécial, 12:119)

Une fois que les dispositions d'ordre juridictionnel seront prises entre un gouvernement de première nation indienne reconnu et le gouvernement fédéral ou provincial (ou les deux), il sera essentiel que l'entente soit rendue légalement obligatoire. Même après avoir conclu leur entente historique avec le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec, les Cris de la Baie James ont eu de graves difficultés à obtenir que les gouvernements agissent et fournissent des fonds. En outre, il n'existait pas de tribune qui aurait pu servir à faire respecter l'accord. Le Comité recommande fortement aux parties intéressées de prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que des problèmes similaires ne surgiront pas concernant les ententes en matière de compétence. Cependant, les conflits sont inévitables; il faudra donc un mécanisme réalisable, expéditif et jugé acceptable par les deux parties pour assurer l'exécution des ententes.

En outre, les accords entre les premières nations indiennes et le gouvernement fédéral seraient de nature politique plutôt que des contrats légaux sous tous les aspects. Les tribunaux existant ne peuvent interpréter de tels accords ou régler les litiges quant à leur interprétation. Des procédures contraires pourraient être considéres comme limitatives et inappropriées. Par conséquent, de nouveaux tribunaux seraient nécessaires.

Selon le chef David Ahenakew, pour régler les litiges de façon équitable, le tribunal devra posséder certaines caractéristiques:

> Les décisions de l'office lieraient les deux parties. . . Il aurait, entre autres pouvoirs, ceux de la médiation, de la conciliation et de l'arbitrage. Il accorderait autant de poids aux plaintes des premières nations relatives à la violation des droits qu'à l'interprétation du Canada des limites de ces droits. Il ne laisserait pas les premières nations à la merci des interprétations gouvernementales secrètes des droits ancestraux. (C. spécial, 9:8-9)

Bien que le recours à la médiation ou à l'arbitrage serait utile pour tenter de régler les différends portant sur l'interprétation des accords de toutes natures—les traités, les accords portant sur les compétences, les contrats de prestation de services—il se produira des cas où les différences de vues seront irréconciliables et où une tierce partie devra intervenir. Cela pourrait se faire par le biais de l'arbitrage ou de quelque mécanisme qui conviendrait aux parties. La nature de ce tribunal devra être telle que ses décisions seront acceptables par tous ceux qui sont concernés.

22. Le Comité recommande la création d'un tribunal spécial qui tranchera les litiges concernant les accords entre les premières nations indiennes et les autres gouvernements. Ses structures, ses pouvoirs et sa procédure seront arrêtés conjointement par le gouvernement fédéral et les représentants désignés des premières nations indiennes.

Les non-membres vivant hors des réserves

L'application des recommandations du Comité améliorerait grandement la situation des membres des premières nations vivant dans les réserves aussi bien qu'à l'extérieur de celles-ci. Les propositions relatives à l'autonomie politique des premières nations indiennes ne règleraient toutefois pas les graves problèmes des Indiens qui ne seraient pas associés à une première nation indienne.

Bien qu'on s'attende que le nombre des membres des premières nations augmentera par suite de l'élimination des restrictions que comporte l'actuelle *Loi sur les Indiens*, tous les Indiens n'ahdéreront pas aux premières nations indiennes. Ces non-membres sont et demeureront Indiens; eux aussi sont victimes de conditions sociales épouvantables et de discrimination, qu'ils vivent à Regina, à Winnipeg, à Prince George ou dans des régions éloignées du Canada. Nul ne peut ignorer leur sort. Ces gens devraient pouvoir bénéficier de programmes fédéraux spéciaux. En vertu de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le gouvernement fédéral est responsable des Indiens, même si les lois et les politiques fédérales ont constamment visé à nier cette responsabilité constitutionnelle à l'égard des Indiens vivant hors des réserves.

Le Comité n'a pas eu l'occasion d'étudier la question à fond, mais il est persuadé que le problème ne peut être passé sous silence. En fait, il faudrait s'y attaquer de toute urgence.

C'est pour cette raison que le concept d'une liste générale a tant d'importance; ce serait reconnaître ce grave problème social et la responsabilité conjointe des gouvernements fédéral et provinciaux que de chercher des solutions.

23. Le Comité soutient qu'il importe de reconnaître que le gouvernement fédéral a des responsabilités envers les Indiens, qu'ils deviennent ou non membres des premières nations indiennes. Le Comité incite par conséquent les administrations fédérale, provinciales et des premières nations indiennes, ainsi que des représentants des Indiens qui ne sont pas membres des premières nations, à essayer d'en arriver à des arrangements qui respectent les droits et les aspirations de tous les Indiens.

LE FONDEMENT ÉCONOMIQUE DE L'AUTONOMIE POLITIQUE

CHAPITRE 6

LE FONDEMENT ÉCONOMIQUE DE L'AUTONOMIE POLITIQUE

Avant l'arrivée des Européens au Canada, et même longtemps après leur implantation, les Indiens subvenaient à leurs besoins. Les nations indiennes avaient conçu divers systèmes économiques reposant sur la chasse, le piégeage, la pêche, la cueillette, l'agriculture, l'artisanat et le commerce. Il existait à travers les Amériques un vaste réseau de commerce de matières premières et de produits finis; ainsi, une région pouvait ajouter à ses produits les surplus d'autres régions. C'est dans des traités de paix et d'amitié surtout que les nations indiennes définissaient les liens économiques qui les unissaient. Elles se sont par la suite servi du même procédé pour établir des liens avec les gouvernements coloniaux.

Après le contact avec les Européens, les économies indiennes se sont sans cesse modifiées. Parce qu'ils ont surtout cherché à satisfaire la demande de fourrure et d'autres biens des Européens, les Indiens en sont venus à dépendre des articles importés. Leurs économies sont devenues plus spécialisées et moins diversifiées. En outre, en s'établissant au Canada, les Européens ont enlevé aux Indiens une partie de leurs terres et ainsi fait obstacle à leur développement.

Donc, la colonisation a graduellement perturbé les économies indiennes complexes, qui existaient déjà. La *Proclamation royale de 1763* visait à limiter ces perturbations en restreignant les activités des nouveaux arrivants. Seule la Couronne pouvait désormais obtenir des terres et des ressources des Indiens en concluant avec eux des traités. Lorsque de tels traités étaient négociés, les nations indiennes cherchaient à obtenir une nouvelle assise économique en échange des terres et des ressources qu'elles abandonnaient au profit de la colonisation. Par conséquent, ces traités prévoyaient des dispositions économiques dont le droit pour les Indiens de se livrer à des activités traditionnelles comme la chasse, la pêche, le piégeage et la cueillette sur les terres qui avaient toujours été les leurs et qui n'étaient pas occupées. Ils recevaient aussi de la ficelle pour leurs filets de pêche et des munitions pour leurs fusils de chasse. En outre, du bétail et d'autres aides agricoles leur furent promis pour qu'ils puissent

s'adapter à une économie agricole. L'enseignement offert (qui se bornait souvent à la promesse d'avoir un instituteur et une école) devait contribuer au développement des ressources humaines.

> Le droit des Indiens à l'auto-détermination en matière économique a été pris comme allant de soi par nos ancêtres lorsqu'ils ont négocié les traités avec la Couronne. Les négociateurs ont passé beaucoup de temps sur les accords en vue d'assurer l'avenir économique des Indiens.
>
> L'esprit et l'intention des traités. . . vont certainement dans le sens d'une aide financière et technique en vue de la création d'une économie indienne solide et indépendante. La moitié du temps consacré aux négociations par les chefs indiens a porté sur ce droit. Par exemple, nos traités contiennent des promesses qui portent sur le matériel, la compétence, l'aide requise en vue du maintien de l'économie traditionnelle des Indiens, y compris la chasse, la pêche, le piégeage, en plus, évidemment, de domaines nouveaux comme l'agriculture, le développement des entreprises et des institutions financières. (Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan, C. spécial, 12:61)

Avec les ans, on en est venu à oublier l'esprit et l'intention des dispositions économiques des traités. Des témoins indiens ont suggéré de revitaliser les traités en les interprétant libéralement, de façon qu'ils prévoient une aide économique dans le contexte contemporain. Cette approche a été renforcée par l'étude commandée par le Comité sur le fondement économique de l'autonomie politique des Indiens, (voir l'annexe F) dans laquelle il a été demandé que l'acquittement des obligations découlant des traités soit marqué au sceau de la souplesse et de la générosité.

> Les traités étaient, avant tout, des documents politiques, sociaux et économiques dont les dispositions devaient s'adapter à des conditions futures imprévisibles. Les textes ne devaient pas être strictement observés au détriment des nations indiennes et de leur économie. Ils devaient être des documents vivants et humains. Le principe de générosité devait les rendre humains et leur donner vie. (Étude sur le fondement économique, p.33 de l'original, traduction libre)

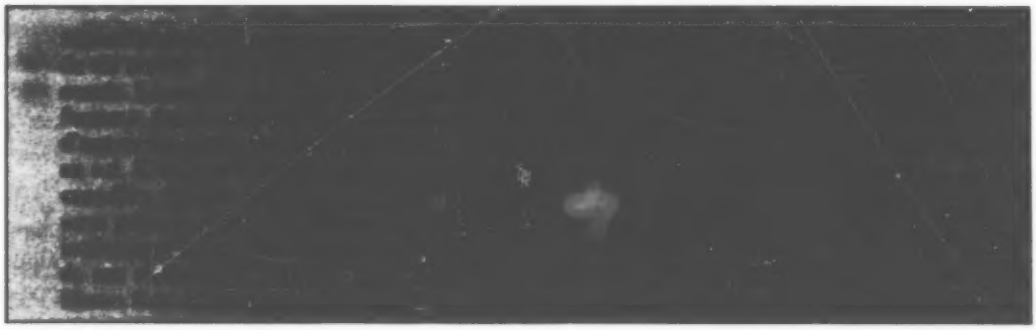
Une source financière sur laquelle pouvaient compter les premières nations indiennes était le produit de la vente des terres qui leur avaient été réservées. Lorsque des parties de ces terres ou les ressources en provenant étaient vendues, les recettes devaient être versées dans des comptes de capital en fidéicommis administrés par le gouvernement. L'intérêt produit sur ces comptes, et dans certains cas le capital, a servi à l'établissement d'exploitations agricoles, par exemple, ou à la prestation de services requis. Jusqu'à la Confédération, il n'a pas été nécessaire d'aider financièrement les Indiens étant donné qu'ils étaient économiquement indépendants. En fait, certaines nations indiennes le sont demeurées jusque dans les années 50.

Au cours des ans, les ressources des Indiens se sont graduellement épuisées. La valeur réelle des comptes de capital a chuté en raison d'une mauvaise administration ou de la négligence du gouvernement et, dans certains cas, de tractations malhonnêtes.* L'inflation a rongé encore davantage la valeur du peu d'argent qui restait. Parallèlement, les besoins et les attentes des Indiens, comme ceux de tous les Canadiens ont augmenté.

---

* Étude de fiducie, p. 15 (voir le chapitre 9 et l'annexe F).

Le gouvernement fédéral en est donc venu à allouer régulièrement des crédits, dans son budget de dépenses, pour le financement de programmes destinés aux Indiens. Il s'est alors créé une dépendance économique et politique qui exigeait des dépenses de plus en plus grandes chaque année.



Les obstacles au développement

Des obstacles institutionnels ont rendu encore plus difficile le règlement des problèmes économiques. Par exemple, les droits ancestraux de chasse, de pêche, de piégeage et de cueillette ont été confirmés par la Proclamation royale et garantis par les traités, mais ont par la suite été restreints par des mesures législatives comme la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs* et par les accords sur le transfert des ressources naturelles entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

La *Loi sur les Indiens* représente un autre obstacle au développement économique parce que les bandes ne peuvent exercer aucun contrôle sur le développement, pour ne mentionner qu'une seule de ses lacunes. En outre, les bandes ou les entreprises indiennes qui se constituent en société sont assujetties à l'impôt parce que ce faisant, elles cessent d'être considérées comme «indiennes» au sens de la Loi.

> Les articles 87 et 90 de la *Loi sur les Indiens* exemptent les Indiens de certains impôts fédéraux et provinciaux. Deux problèmes se posent toutefois. Premièrement, si une entreprise indienne établie dans une réserve se constitue en société, elle acquiert une nouvelle personnalité juridique, non indienne, et devient donc assujettie à l'impôt fédéral et provincial. L'exonération d'impôt à l'égard des profits et des recettes réalisés dans les réserves y encourage le développement économique, mais à l'heure actuelle, la constitution en société annule complètement cet avantage. Le MAINC encourage la constitution en société parce que c'est la forme d'exploitation commerciale qu'il préfère. (Étude sur le fondement économique, pp. 39-40 de l'original, traduction libre)

Des lois provinciales peuvent également s'appliquer à ces sociétés. En outre, les entreprises indiennes ont de la difficulté à réunir des fonds parce qu'elles ne peuvent donner leurs terres en nantissement.

Des témoins ont affirmé que les programmes gouvernementaux nuisaient également au développement économique:

> A chaque étape du projet, nous nous heurtons aux hésitations des fonctionnaires et cela, depuis les études de faisabilité jusqu'à la concrétisation. Trois raisons expliquent leurs hésitations. Tout d'abord, ils s'inquiètent des fonds gouvernementaux. Ils craignent qu'un

> jour on les traîne devant un de vos comités pour rendre des comptes. Leurs hésitations sont telles qu'ils financent les projets en deçà des besoins et qu'il leur est impossible de fournir le financement à point nommé.
>
> Ils hésitent aussi parce qu'eux-mêmes n'ont pas le personnel et l'expérience nécessaires. Il serait insensé de s'attendre à ce que quelques personnes du district de London du MAINC aient l'expérience nécessaire pour des projets aussi divers que la construction de marinas, de parcs de roulottes et d'usines de voitures.
>
> En troisième lieu, on ne fait pas confiance au potentiel des Indiens. C'est l'hésitation la plus irrationnelle. Les Indiens sont capables. Ils ont travaillé pour mettre sur pied des choses commes la société ARISE dans le sud-ouest de l'Ontario. Nous avons fait nos preuves. (Union des Indiens de l'Ontario, C. spécial, 15:85)

Les témoins ont aussi fait observer que le recours à des organismes multiples n'avait pas aidé: chacun impose ses propres méthodes de contrôle et de responsabilité, ce qui entraîne confusion et retards. L'Union des Indiens de la Nouvelle-Écosse a dit du Fonds de développement économique du MAINC «il ne s'agit que d'un dernier recours et les taux d'intérêt y sont plus élevés qu'ailleurs» plutôt que d'un moyen d'offrir aux Indiens des taux d'intérêt moins élevés pour donner aux entreprises indiennes l'aide dont elles ont bien besoin. (C. spécial, 25:18)

Les fonds du MAINC destinés au développement économique seraient souvent utilisés à d'autres fins. L'étude de Coopers & Lybrand (voir le chapitre 7) confirme que lorsque certains secteurs sont à cours de fonds, ce sont souvent les crédits destinés au développement économique qui servent à répondre à leurs besoins. Les conclusions de l'étude sur le fondement économique étaient a peu près les mêmes.

Des témoins ont tout spécialement critiqué le fait que des sommes considérables soient consacrées au bien-être social alors qu'elles seraient plus utiles à la création d'emplois:

> Quant au développement économique, nous aimerions que les nations indiennes soient financées individuellement pour des sommes équivalentes ou supérieures à ce que nous avons reçu jusqu'à présent sous forme de bien-être. J'ai déjà parlé de la ville de Kamloops et j'en parlerai encore. Nous touchons $160,000 pour le développement économique pour 15 bandes de notre district et, sous forme de bien-être, nous touchons $4,2 millions de dollars, ce qui représente une augmentation de $1,2 million de dollars par rapport à l'année dernière. (Conseil de tribu de Cariboo, C. spécial, 20:119-120)

Des témoins ont également fait observer que les graves lacunes d'infrastructure qui affligent actuellement la plupart des collectivités indiennes nuisent grandement au développement économique. Comme nous l'avons démontré au chapitre 2, un grand pourcentage de collectivités indiennes n'ont pas de réseaux d'adduction d'eau, et d'égout, de routes ou de logements satisfaisants. On ne peut s'attendre à ce que les gens consacrent en priorité leur argent à des entreprises de développement économique alors même qu'ils vivent dans des conditions tout à fait inadéquates. Le manque d'infrastructure retarde aussi le développement en décourageant les investissements.

Études de cas

L'étude sur le fondement économique de l'économie politique a aidé le Comité à faire des recommandations destinées à éliminer les obstacles susmentionnés et à promouvoir le développement économique des premières nations.

Les auteurs de l'étude ont défini six domaines dans lesquels les Indiens doivent excercer leur autonomie: les terres et les ressources, le capital, la main-d'oeuvre, l'organisation, la planification et la technologie. Cette conclusion est fondée sur les résultats de l'analyse faite par les recherchistes de l'expérience de sept administrations indiennes se livrant à des activités économiques.* Tous ceux qui ont participé à ces études considèrent que l'expansion de leur territoire et de leurs principales ressources est essentielle au développement et à l'indépendance économiques. Le règlement des revendications et l'acquittement des obligations découlant des traités doivent aller de pair avec l'autonomie dans le domaine du capital, de la main-d'oeuvre, de l'organisation et de la technologie. L'accès à des fonds adéquats et sûrs est essentiel à la réalisation, à l'expansion et à la diversification d'entreprises économiques.

Les études de cas ont également révélé que la création d'emplois, dans les réserves et à l'extérieur de celles-ci, de même que le perfectionnement des techniques sont prioritaires. En raison des taux élevés de chômage, les collectivités indiennes accordent plus d'importance à la création d'emplois qu'à la réalisation de profits. La création de possibilités d'emploi dans leurs collectivités pourrait assurer la survie des premières nations indiennes en tant que culture distincte en permettant à plus de gens de vivre et de travailler chez-eux et de participer ainsi plus activement à tous les aspects de la vie communautaire. Par le passé, la migration à l'extérieur des réserves à cause du manque de possibilités économiques a contribué à l'affaiblissement des liens culturels.

Les participants aux études de cas ont également dit que la planification du développement économique devait être globale, à long terme et contrôlée par ceux qu'elle concerne le plus. Il n'y a pas eu consensus quant à la meilleure forme d'organisation pour le développement économique des Indiens. Un mélange d'entreprises contrôlées par les bandes, offrant des possibilités de retombées pour des entreprises particulières, a toutefois semblé être le concept retenu par la majorité.

A l'heure actuelle, comme dans bien d'autres domaines, le contrôle réel est exercé par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien plutôt que par les collectivités en cause:

> Le contrôle final des programmes de développement économique et de financement demeure entre les mains du Ministère. Le contrôle communautaire, tel que l'envisage le Ministère, signifie l'administration des programmes économiques du MAINC dans la communauté. Le contrôle du processus de développement par les administrations indiennes ne fait pas partie de la stratégie du MAINC. (Étude sur le fondement économique, p. 53 de l'original, traduction libre)

Il est ressorti de l'analyse des sept cas que le développement économique a plus de chance de réussir lorsqu'il se fait au niveau de la collectivité. Un examen de ces entreprises de développement économique a révélé la nécessité d'une souplesse et d'une diversité dans la planification de structures.

---

* Les études individuelles ont porté sur les groupes suivants: 1. Bande indienne de Roseau River et bande indienne de Long Plain, *Dakota Objibway Development Group Inc.*, Winnipeg (Manitoba); 2. *SINCO Developments Ltd.*, Saskatoon (Saskatchewan); 3. Bande indienne de Sheshaht, Conseil de tribu de Nuu-Cha-Nulth, Port Alberni (Colombie-Britannique); 4. Chippewas de Sarnia, Sarnia (Ontario); 5. Bande indienne de Mattagami, Gogama (Ontario), Grand Conseil du Traité nº 9, Timmins (Ontario); 6. Nation Nuhalk, Bella Coola (Colombie-Britannique) et 7. Bande indienne de Seton Lake, Seton Lake (Colombie-Britannique).

> Les administrations indiennes doivent être libres de choisir les structures d'organisation qui conviennent le mieux à leurs besoins en matière de développement. Certaines collectivités et leur administration peuvent décider que des sociétés de développement communautaire desservent mieux leurs intérêts; d'autres peuvent choisir une combinaison d'entreprises appartenant aux bandes et à des individus. D'autres collectivités peuvent trouver qu'aucune de ces possibilités ne convient à leurs besoins. L'esprit d'innovation jouera un rôle important dans l'organisation économique une fois que les principaux obstacles institutionnels auront été éliminés. (Étude sur le fondement économique, p. 125 de l'original, traduction libre)

Les premières nations indiennes doivent pouvoir contrôler leurs ressources et leurs programmes. Les ressources nécessaires à la réalisation de leurs objectifs économiques traditionnels revêtent une importance particulière:

> Le contrôle des ressources indispensables au développement économique, culturel et politique des Indiens et l'accès à ces ressources sont actuellement en jeu. Particulièrement dans les régions rurales et les régions isolées, l'économie indienne repose depuis toujours sur la chasse, la pêche et le piégeage, sources de survie et d'activités commerciales. . .
>
> L'économie des Indiens doit être fondée sur la reconnaissance de leurs droits en matière de chasse, de pêche et de piégeage. Sans cette reconnaissance, les administrations indiennes ne peuvent exercer un contrôle efficace sur ces ressources traditionnelles vitales. (Étude sur le fondement économique, p. 45 de l'original, traduction libre)

Nouveaux accords

Les premières nations indiennes doivent pouvoir planifier et mettre en oeuvre des entreprises économiques dans leurs collectivités. Pareilles initiatives peuvent revêtir de nombreuses formes. Les premières nations indiennes devraient être libres d'établir des conseils de développement économique, des sociétés ou des organismes qui utiliseront les fonds obtenus pour favoriser le développement économique. Certaines bandes indiennes et certains conseils de tribu ont déjà créé des institutions vouées au développement. Le *Dakota Ojibway Development Group Inc.*, instrument économique du Conseil de tribu des Dakota Ojibway, a été officiellement mis en oeuvre en février 1982.

> En moins d'un an, le GDDO [Groupe de développement Dakota Ojibway] a réalisé des études de faisabilité et des analyses de marché, a étudié les coûts, la viabilité et le positionnement concurrentiel, et a présenté ses conclusions aux communautés concernées. Il a lancé ou soutenu 17 réussites commerciales allant de l'élevage des veaux à l'industrie de fabrication de matériel de pêche à forte concentration de main-d'oeuvre. L'investissement total des réserves du CTDO [Conseil de tribu Dakota Ojibway] a été de 1,32 million de dollars, 29 emplois ont été créés tout en maintenant les 22 qui existaient déjà. En 1983, 11 projets supplémentaires permettront de créer 63 emplois à plein temps pour un financement total de 3,637 millions de dollars. Le financement est assuré par le secteur privé ainsi que par d'autres programmes du gouvernement. (Conseil de tribu des Dakota Ojibway, C. spécial, 2:19-20)

Les entreprises économiques mises sur pied par des membres du Conseil de tribu des Dakota Ojibway vont de la fabrication d'arcs jusqu'à celle de puces d'ordinateur. (C. spécial, 2:46)

Dans l'étude du fondement économique, on décrivait plusieurs principes devant régir la formulation de nouveaux accords:

> Du point de vue du développment économique, l'exercice d'un contrôle réel par les nations, les populations ou les collectivités indiennes sur les ressources et les institutions qui touchent directement leur vie suppose le contrôle d'une base de ressources suffisante pour répondre à leurs besoins matériels et le contrôle politique du processus de développement lui-même sur le plan local. En résumé, le fondement économique de l'autonomie politique est une base économique viable où les ressources sont mises en valeur sous le contrôle des Indiens dans les collectivités. (Étude sur le fondement économique, p. 117 de l'original, traduction libre)

24. De nouveaux rapports entre les premières nations indiennes et le gouvernement fédéral devraient en fin de compte aboutir à une base économique suffisante de terres et de ressources, ainsi qu'au règlement des revendications. Les possibilités de développement économique s'amélioreraient si les territoires étaient élargis, les revendications réglées et le contrôle des ressources sur les terres indiennes transféré aux premières nations indiennes. Ces mesures contribueraient à établir les fondements du développement économique, mais il faudra beaucoup de temps pour les réaliser.

25. Il est indispensable que les premières nations indiennes puissent entreprendre sans tarder d'assurer leur développement économique.

26. Le Comité estime que l'accession des Indiens à l'autonomie politique dépend du contrôle par ces derniers, d'une base économique viable. En planifiant la mise en valeur de sa base économique, la population d'une première nation indienne devrait pouvoir se fixer des objectifs, puis définir des stratégies et les mettre à exécution. Mais pareille entreprise requiert des capitaux considérables.

27. Le Comité recommande que les fonds nécessaires soient alloués dans le cadre des accords fiscaux (dont il sera traité au chapitre 7) qui seront conclus avec les premières nations indiennes, de sorte que ces dernières puissent combler toute grave imperfection de leur infrastructure communautaire et amorcer leur développement économique.

Banque spéciale de développement

Il faut trouver des méthodes innovatrices de financement pour protéger la base territoriale des premières nations indiennes et, en même temps, pour permettre à leurs entreprises de trouver les capitaux nécessaires. Il importe de faire appel à toutes les ressources fédérales possibles pour favoriser la réalisation de ces objectifs.

A l'heure actuelle, le fonds global le plus important qui pourrait être consacré à l'amélioration de la situation économique des premières nations indiennes est le Fonds de développement économique des autochtones, de l'ordre de 345 millions de dollars. Le Comité se rend bien compte que le Fonds est destiné aux Métis, aux Inuit et aux Indiens non-inscrits, de même qu'aux premières nations indiennes. Comme le Fonds est à l'étape de création, le gouvernement fédéral aurait encore la possibilité de l'employer dans le cadre d'efforts de développement économique visant à favoriser l'autonomie politique des Indiens et les objectifs économiques des autres peuples autochtones. En fait, en l'absence de pareille initiative, il est possible que le Fonds entrave les objectifs des administrations indiennes. Par exemple, les initiatives économiques prises à l'extérieur des réserves risqueraient d'élargir l'écart entre l'économie à l'intérieur et à l'extérieur des réserves, affaiblissant ainsi les collectivités indiennes.

> Les administrations indiennes doivent être libres de choisir les structures d'organisation qui conviennent le mieux à leurs besoins en matière de développement. Certaines collectivités et leur administration peuvent décider que des sociétés de développement communautaire desservent mieux leurs intérêts; d'autres peuvent choisir une combinaison d'entreprises appartenant aux bandes et à des individus. D'autres collectivités peuvent trouver qu'aucune de ces possibilités ne convient à leurs besoins. L'esprit d'innovation jouera un rôle important dans l'organisation économique une fois que les principaux obstacles institutionnels auront été éliminés. (Étude sur le fondement économique, p. 125 de l'original, traduction libre)

Les premières nations indiennes doivent pouvoir contrôler leurs ressources et leurs programmes. Les ressources nécessaires à la réalisation de leurs objectifs économiques traditionnels revêtent une importance particulière:

> Le contrôle des ressources indispensables au développement économique, culturel et politique des Indiens et l'accès à ces ressources sont actuellement en jeu. Particulièrement dans les régions rurales et les régions isolées, l'économie indienne repose depuis toujours sur la chasse, la pêche et le piégeage, sources de survie et d'activités commerciales. . .
>
> L'économie des Indiens doit être fondée sur la reconnaissance de leurs droits en matière de chasse, de pêche et de piégeage. Sans cette reconnaissance, les administrations indiennes ne peuvent exercer un contrôle efficace sur ces ressources traditionnelles vitales. (Étude sur le fondement économique, p. 45 de l'original, traduction libre)

Nouveaux accords

Les premières nations indiennes doivent pouvoir planifier et mettre en oeuvre des entreprises économiques dans leurs collectivités. Pareilles initiatives peuvent revêtir de nombreuses formes. Les premières nations indiennes devraient être libres d'établir des conseils de développement économique, des sociétés ou des organismes qui utiliseront les fonds obtenus pour favoriser le développement économique. Certaines bandes indiennes et certains conseils de tribu ont déjà créé des institutions vouées au développement. Le *Dakota Ojibway Development Group Inc.*, instrument économique du Conseil de tribu des Dakota Ojibway, a été officiellement mis en oeuvre en février 1982.

> En moins d'un an, le GDDO [Groupe de développement Dakota Ojibway] a réalisé des études de faisabilité et des analyses de marché, a étudié les coûts, la viabilité et le positionnement concurrentiel, et a présenté ses conclusions aux communautés concernées. Il a lancé ou soutenu 17 réussites commerciales allant de l'élevage des veaux à l'industrie de fabrication de matériel de pêche à forte concentration de main-d'oeuvre. L'investissement total des réserves du CTDO [Conseil de tribu Dakota Ojibway] a été de 1,32 million de dollars, 29 emplois ont été créés tout en maintenant les 22 qui existaient déjà. En 1983, 11 projets supplémentaires permettront de créer 63 emplois à plein temps pour un financement total de 3,637 millions de dollars. Le financement est assuré par le secteur privé ainsi que par d'autres programmes du gouvernement. (Conseil de tribu des Dakota Ojibway, C. spécial, 2:19-20)

Les entreprises économiques mises sur pied par des membres du Conseil de tribu des Dakota Ojibway vont de la fabrication d'arcs jusqu'à celle de puces d'ordinateur. (C. spécial, 2:46)

Dans l'étude du fondement économique, on décrivait plusieurs principes devant régir la formulation de nouveaux accords:

> Du point de vue du développment économique, l'exercice d'un contrôle réel par les nations, les populations ou les collectivités indiennes sur les ressources et les institutions qui touchent directement leur vie suppose le contrôle d'une base de ressources suffisante pour répondre à leurs besoins matériels et le contrôle politique du processus de développement lui-même sur le plan local. En résumé, le fondement économique de l'autonomie politique est une base économique viable où les ressources sont mises en valeur sous le contrôle des Indiens dans les collectivités. (Étude sur le fondement économique, p. 117 de l'original, traduction libre)

24. De nouveaux rapports entre les premières nations indiennes et le gouvernement fédéral devraient en fin de compte aboutir à une base économique suffisante de terres et de ressources, ainsi qu'au règlement des revendications. Les possibilités de développement économique s'amélioreraient si les territoires étaient élargis, les revendications réglées et le contrôle des ressources sur les terres indiennes transféré aux premières nations indiennes. Ces mesures contribueraient à établir les fondements du développement économique, mais il faudra beaucoup de temps pour les réaliser.

25. Il est indispensable que les premières nations indiennes puissent entreprendre sans tarder d'assurer leur développement économique.

26. Le Comité estime que l'accession des Indiens à l'autonomie politique dépend du contrôle par ces derniers, d'une base économique viable. En planifiant la mise en valeur de sa base économique, la population d'une première nation indienne devrait pouvoir se fixer des objectifs, puis définir des stratégies et les mettre à exécution. Mais pareille entreprise requiert des capitaux considérables.

27. Le Comité recommande que les fonds nécessaires soient alloués dans le cadre des accords fiscaux (dont il sera traité au chapitre 7) qui seront conclus avec les premières nations indiennes, de sorte que ces dernières puissent combler toute grave imperfection de leur infrastructure communautaire et amorcer leur développement économique.

Banque spéciale de développement

Il faut trouver des méthodes innovatrices de financement pour protéger la base territoriale des premières nations indiennes et, en même temps, pour permettre à leurs entreprises de trouver les capitaux nécessaires. Il importe de faire appel à toutes les ressources fédérales possibles pour favoriser la réalisation de ces objectifs.

A l'heure actuelle, le fonds global le plus important qui pourrait être consacré à l'amélioration de la situation économique des premières nations indiennes est le Fonds de développement économique des autochtones, de l'ordre de 345 millions de dollars. Le Comité se rend bien compte que le Fonds est destiné aux Métis, aux Inuit et aux Indiens non-inscrits, de même qu'aux premières nations indiennes. Comme le Fonds est à l'étape de création, le gouvernement fédéral aurait encore la possibilité de l'employer dans le cadre d'efforts de développement économique visant à favoriser l'autonomie politique des Indiens et les objectifs économiques des autres peuples autochtones. En fait, en l'absence de pareille initiative, il est possible que le Fonds entrave les objectifs des administrations indiennes. Par exemple, les initiatives économiques prises à l'extérieur des réserves risqueraient d'élargir l'écart entre l'économie à l'intérieur et à l'extérieur des réserves, affaiblissant ainsi les collectivités indiennes.

En outre, le lancement d'un vaste projet dans un but lucratif risquerait de reléguer au second plan des programmes établis par une administration indienne de petite taille.

Le Comité estime que le financement initial d'une banque constituée (en vertu de l'annexe B de la *Loi sur les banques*) dont la participation et les fonctions bancaires seraient limitées, constituerait la façon la plus avisée d'utiliser le Fonds de 345 millions de dollars. Des représentants des administrations des premières nations indiennes pourraient se réunir avec les dirigeants des Métis, des Inuit et des Indiens non-inscrits afin de trouver un terrain d'entente sur la création d'une telle banque. Par exemple, ils pourraient convenir d'accorder des prêts au *prorata* du capital initial, protégeant ainsi les intérêts de chaque groupe fondateur. Ils pourraient même s'entendre pour créer des succursales chargées de la clientèle de chaque groupe. Le gouvernement fédéral, de même que d'autres groupes d'intérêt, pourraient être représentés au conseil d'administration de cette banque, mais les groupes autochtones engagés dans l'entreprise en assumeraient eux-mêmes la direction.

28. Si les représentants des organismes autochtones du pays consentent à employer le Fonds de développement économique des autochtones, de l'ordre de 345 millions de dollars, pour créer une banque spéciale de développement, le Comité recommandera que le gouvernement fédéral en alloue les crédits au financement initial de la banque.

Étant donné l'ampleur du développement économique nécessaire pour aider les premières nations indiennes à parvenir à un stade de développement satisfaisant, il faudrait obtenir des fonds supplémentaires de toutes les sources possibles, y compris d'investisseurs indiens et non-indiens, de syndicats, d'Églises et d'investisseurs du secteur privé. Le gouvernement fédéral devrait stimuler les investissements en prévoyant des dispositions fiscales spéciales pour les obligations émises par la banque. Les prêts de cette dernière devraient également être appuyés par des garanties fédérales.

Le Comité souligne également que le financement initial de cette banque ne doit pas constituer l'unique contribution du gouvernement fédéral au développement économique des premières nations indiennes. La banque ne serait pas en mesure de consentir des prêts à remboursement conditionnel ou des prêts sans intérêt, ni d'accorder des subventions non remboursables pour le développement économique. Le Comité s'attend que les fonds dégagés pour ce genre d'aide au développement économique seront mis à la disposition des premières nations indiennes par le biais des accords fiscaux recommandés au chapitre 7.

On pourrait également offrir aux premières nations indiennes des encouragements économiques spéciaux. Les témoins ont proposé que ces derniers comprennent des stimulants fiscaux à l'intention des investisseurs, des obligations spéciales ou des exemptions d'impôt.

> Nous recommandons vivement qu'il soit donné à des réserves comme celle de Cole Harbour la priorité lors de l'établissement de zones de libre-échange... C'est notre droit d'obtenir des choses exemptes de taxe, ainsi que de les échanger ou de les vendre à un coût avantageux dans notre pays. (Bande de Millbrook, C. spécial, 24:36,43)

Le Traité Jay a également des répercussions économiques. Ce traité conclu entre la Grande-Bretagne et les États-Unis permet aux Indiens de l'Amérique du Nord de traverser la frontière avec certains biens et de mener des activités commerciales librement. Le Canada n'a jamais adopté de loi qui permettrait d'appliquer ces dispositions du traité. En plus des bénéfices économiques découlant du Traité Jay, le droit au libre passage est important pour des raisons culturelles.

Ce manque de reconnaissance du Traité Jay a aussi entravé le passage d'objets sacrés. Sur la côte ouest, par exemple, où les membres d'une première nation indienne vivent de chaque côté de la frontière internationale, les témoins ont décrit comment on les a empêchés d'apporter des objets de l'autre côté de la frontière pour les cérémonies du potlatch. L'aîné Bobby Woods a écrit au Comité au sujet du droit de franchir librement la frontière à des fins religieuses:

> De nombreuses tribus vivant aux confins du Canada ou du Mexique et des États-Unis ont été séparées par des frontières internationales et ont toujours eu des disputes frontalières avec les ministères de l'immigration et des douanes. Les autochtones franchissent les frontières pour participer à des cérémonies et visiter d'anciens sites tribaux. Il est arrivé que des paquets-médicine et d'autres amulettes religieuses préparés par des médecins et portés sur soi pour des raisons de santé, de protection ou de pureté soient fouillés, voire même confisqués par des douaniers. Ces amulettes qui ont ainsi été souillées perdent toute utilité pour leur propriétaire selon leurs croyances religieuses. (Mémoire écrit, C. spécial, 12A:58)

29. Le Comité recommande que le gouvernement fédéral adopte une loi visant à faire respecter le Traité Jay.

ACCORDS FISCAUX

CHAPITRE 7

ACCORDS FISCAUX

Pour que les premières nations indiennes gouvernent leurs propres affaires, il devra exister une base financière qui soit propice à l'autonomie politique et qui vienne la renforcer. En fait, les accords actuels de financement, enlèvent aux conseils de bande et de tribu le contrôle des programmes qu'ils administrent; ils excluent les Indiens de l'élaboration de la politique; ils imposent d'incroyables fardeaux aux bandes qui ont assumé la responsabilité de l'administration des programmes; ils engendrent enfin une superstructure fédérale démesurée d'administration et de surveillance. Bref, ils gênent généralement le développement de l'autonomie politique des Indiens. Le Comité est convaincu que le gouvernement fédéral devra, pour créer de nouveaux rapports avec les administrations de premières nations indiennes, adopter une approche totalement différente à l'égard des accords fiscaux qu'il peut avoir avec elles.

Étant donné l'importance évidente des accords fiscaux fédéraux pour l'autonomie politique des Indiens, le Comité a commandé une étude intitulée «Dépenses fédérales et leurs mécanismes de transfert aux Indiens» au cabinet de comptables Coopers & Lybrand (voir annexe F).

Évolution du présent système

Avant que la colonisation, par les Européens, ne détruise leur économie, les premières nations indiennes étaient autosuffisantes. Le gouvernement fédéral a dû augmenter ses dépenses à mesure que s'accroissait la dépendance des Indiens des fonds fédéraux. Un facteur supplémentaire a été le rôle sans cesse croissant du gouvernement du Canada dans le domaine des services sociaux. À l'origine, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien fournissait ces services. Plus tard, dans le cadre d'une politique visant à l'intégration des Indiens, la responsabilité administrative de certains de ces services est passée aux gouvernements provinciaux et les coûts de ces services leur étaient habituellement rembour-

sés. L'étape suivante a été la décision, prise en 1968 par le gouvernement fédéral, d'encourager le transfert de l'administration de certains services et programmes aux conseils de bande. Cette décision a été suivie, en 1974, par l'octroi d'un financement global aux conseils de bande pour la gestion et l'administration. De ce fait, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien est passé de la prestation des services à l'offre de conseils aux conseils de bande et à leur personnel, ainsi qu'à la surveillance de leur rendement.

Depuis que les gouvernements assument la responsabilité de fournir des services sociaux à tous les citoyens, les dépenses fédérales se sont en général énormément accrues. Afin de maîtriser la situation, le gouvernement fédéral a mis au point des systèmes de contrôle extrêmement complexes dans le domaine des finances, qu'il s'agisse de planification, d'établissement des budgets ou de rapports financiers. Comme certaines bandes indiennes font maintenant partie du processus de prestation (par exemple, environ la moitié des services sociaux disponibles dans les réserves indiennes sont maintenant administrés par les conseils de bande et sont financées à cette fin par le ministère des Affaires indiennes), on exige d'elles une responsabilité globale dont les exigences dépassent les besoins des administrations locales. Ces responsabilités financières rigoureuses sont rationnalisées par la conviction que les Indiens ne sont pas capables d'administrer leurs propres affaires, et sont le propre d'une bureaucratie anxieuse de conserver la maîtrise de ses programmes. Cette opinion est également rationnalisée par les critiques exprimées par le vérificateur général au sujet des lacunes des contrôles financiers.

En vertu du régime de gestion et de responsabilité extrêmement complexe qui leur a été imposé par le MAINC, les conseils de bande doivent fournir au Ministère une comptabilité

détaillée de l'administration de leurs activités. Cette situation a amené Coopers & Lybrand à déclarer:

> Tout comme le contrôle des cordons de la bourse était essentiel à l'évolution de notre propre régime parlementaire, il est également essentiel à la survie et à la croissance des bureaucraties gouvernementales. C'est pourquoi l'autonomie politique des Indiens est en conflit direct avec les pratiques bureaucratiques; il n'est donc pas surprenant que le véritable pouvoir décisionnaire, qui dépend d'un financement non restreint, n'ait pas été transféré aux bandes et aux conseils indiens. (Rapport sommaire, p. 18 de l'original, traduction libre)

Défauts des accords actuels

Les témoins indiens ont fait part avec éloquence des défauts des accords actuels de financement. La délégation aux bandes indiennes de la responsabilité d'administrer les services a entraîné chaque année toute une série de négociations:

> En effet, nous sommes pris dans un processus qui demande qu'à chaque année, nous négociions chaque poste, article par article, de notre budget de fonctionnement. C'est là un travail frustrant et prolongé demandant énormément de temps et d'énergie de la part du personnel. (Bande des Pieds-Noirs, S.-comité, 8:90)

Les efforts exigés entraînent un mécontentement parce que les Indiens n'ont rien trouvé prouvant que la politique de transfert des pouvoirs ait eu un objectif à long terme qui se révèle bénéfique aux Indiens. En fait, les négociations se terminent souvent par une décision unilatérale du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

> Un plan à long terme visant le transfert méthodique et coordonné de programmes ministériels aux bandes n'existait pas. Le ministère des Affaires indiennes n'a pas évalué le coût de mise en oeuvre de sa politique, politique qui a d'ailleurs été annoncée publiquement à maintes reprises depuis quelques années. Aucun critère n'avait été établi pour appliquer la politique. Est-ce qu'on peut donc considérer que le ministère des Affaires indiennes était sincère dans son désir de mettre en oeuvre une politique de transfert des pouvoirs? (Association des conseils de tribu du Manitoba, C. spécial, 2:83-84)

Bien qu'en théorie une politique de transfert des responsabilités pour l'administration des programmes doive améliorer la prestation des services, les accords de financement ont souvent eu l'effet contraire. Même si la prévision budgétaire commence trois ans à l'avance au sein du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, les bandes ont fait observer que très souvent elles ignoraient quel montant d'argent elles allaient recevoir des mois après le commencement de l'année financière. Un groupe nous a dit comment ses fonds avaient été retenus à Ottawa du 1er avril au 5 novembre 1982:

> Je tiens à insister sur le fait que le retard n'est le résultat d'aucun désaccord au sujet de nos demandes. Il s'agit uniquement d'un retard dû au délai d'instruction. Il a fallu plus de huit mois pour obtenir cette approbation normale. Il est scandaleux que l'on permette que de tels retards se produisent. (Bande des Pieds-Noirs, S.-comité, 8:89)

Ce genre de situation oblige les bandes à emprunter pour couvrir les frais de fonctionnement; elles doivent alors assumer des frais élevés et inutiles d'intérêt pour lesquels elles ne sont pas remboursées:

> On estime que dans notre région, les intérêts portés sur les emprunts que nous avons effectués auprès des banques faute d'avoir reçu nos remboursements, excèdent $80,000 par année. (Conseil de tribu Carrier-Sekani, C. spécial, 20:29)

Il est aussi frustrant de constater que les tentatives en vue d'une planification future ne mènent souvent nulle part.

> Nous nous sommes réunis souvent, nous avons consacré des heures et des heures au plan quinquennal. Un an ou deux après, le Ministère nous a informés que ce plan quinquennal était abandonné vu que le Ministère n'avait plus d'argent. Le fait que le ministère des Affaires indiennes ne soit pas capable de faire des plans et de les respecter est pour nous cause de grande frustration. (Conseil du Village de Kitamaat, C. spécial, 7:82)

Un sujet qui préoccupait tout particulièrement les témoins était le coût de la structure administrative, autant au niveau de la bureaucratie du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien qu'à celui de la bande. A leur avis, ces structures représentent des dépenses excessives et improductives:

> Cependant, il ne faut pas oublier qu'il y a des dollars qui n'atteignent jamais les Indiens. Ces dollars servent à entretenir une bureaucratie qui ne semble jamais avoir de succès en quoi que ce soit, une bureaucratie qui s'accapare jusqu'à 30 pour cent du budget alloué aux Indiens. (Réserve de Christian Island, C. spécial, 15:69)

Un autre témoin a aussi mis l'accent sur le fardeau que fait subir aux bandes le nouveau système:

> . . .car notre problème est que, dans la situation actuelle, nous devons faire un rapport à trop de niveaux de gouvernement différents. Cela exige toute une paperasserie qui nous paraît tout à fait inutile. (Conseil de tribu de la côte nord, C. spécial, 7:17)

Un autre témoin s'est opposé au fait que les bandes indiennes doivent fournir des services similaires à ceux que fournissait le Ministère, mais avec un personnel plus limité et aucun financement administratif. Les témoins ont également fait observer que même si le budget ministériel s'accroissait dans une certaine mesure, celui des bandes ne s'est pas accru au même rythme. Qui plus est, les conseils de bande ne sont pas en mesure, financièrement, d'égaler les salaires et les avantages versés aux fonctionnaires; de ce fait ils ont de la difficulté à recruter et à conserver un personnel qualifié.

> Ils [Conseil de tribu de Nuu-chah-nulth] ont découvert que le nombre d'années-personnes dont disposait le Ministère, avant leur prise en main, était bien supérieur à ce qu'ils ont reçu, dans une proportion de deux contre un. En fait, lorsqu'ils ont pris leurs affaires en main, ils ont découvert qu'ils devaient fonctionner avec un budget de 43 pour cent inférieur à celui dont disposait le ministère des Affaires indiennes pour fournir les mêmes services. (Conseil des autochtones du Canada, S.-comité, 7:10)

Mis à part le coût, les témoins critiquaient les effets démoralisants sur les bandes.

> Le MAINC a engendré une telle paperasserie et tellement de points de vérification au sein de sa bureaucratie qu'il mine l'initiative et l'enthousiasme des bandes. (Bande de Chiniquay, mémoire écrit)

De plus, les témoins ont exprimé l'opinion que les contrôles étaient plus rigoureux que la réglementation financière du gouvernement ne l'exige.

> Les mesures d'austérité prises par le Ministère le sont surtout pour la galerie, car ce déluge de paperasserie portant sur ces plans annuels et quinquennaux ne présente aucune mesure concrète pour améliorer, par exemple, la productivité et le rendement des fonctionnaires du Ministère. Il n'en est pas de même au niveau des conseils de tribu et de réserve, où les

contraintes se font plus durement sentir. C'est ainsi que le Ministère a, par exemple, introduit unilatéralement dans ses accords de subsides un contrôle infiniment plus rigoureux que celui qu'exige le Conseil du Trésor. (Conseil mixte des chefs et du comité sur le budget des chefs de l'Assemblée des chefs du Manitoba, C. spécial, 3:51)

Un témoin a laissé entendre «que pour apaiser leurs propres malaises au sujet de leurs propres électeurs, ils nous infligent des exigences en matière de rapports beaucoup plus élevées qu'ils le souhaitent pour eux-mêmes». (Bande des Pieds-Noirs, S.-comité, 8:81)

Les fonds sont maintenant fournis au moyen «d'accords de subsides» qui imposent des conditions rigoureuses. Plusieurs témoins se sont fortement opposés à ce genre d'accords comme moyen de financement:

> Les accords de subsides ne sont pas des accords en tant que tels, mais sont unilatéralement imposés sous menace de retrait des crédits. Ils exigent le remboursement des déficits et des excédents; ils sont entièrement conditionnels, et n'obligent nullement le gouvernement à fournir des services efficaces et suffisants. Ils sont également arbitraires en ce sens que les conditions imposées varient selon les bandes ou les conseils de tribu de façon tout à fait discriminatoire. Cette question nous préoccupe gravement, car ces accords constituent l'instrument principal de la politique ministérielle de transmission des pouvoirs. (Conseil mixte des chefs et du comité sur le budget des chefs de l'Assemblée des chefs du Manitoba, C. spécial, 3:52)

Une plainte précise a été exprimée au sujet d'une disposition qui rend impossible le report d'un excédent à une année ultérieure.

> Une bande qui s'en tenait à un programme très raisonnable pendant une année et qui créait ainsi un excédent se voyait supprimer cette ressource l'année suivante par le Ministère, ce qui la forçait à laisser stagner ce programme, éliminant ainsi le désir de réaliser des économies pour les appliquer à d'autres programmes. (Réserve de Christian Island, C. spécial, 15:65)

Cette pratique est extrêmement discutable, a-t-il été dit, car les déficits sont reportés et doivent être remboursés.

Le fait que l'accent ait été mis sur les services sociaux plutôt que sur le développement est une autre de leurs préoccupations.

> Les accords actuels enferment notre peuple dans un état permanent d'assisté social qui ne peut aboutir à des solutions constructives. Les polémiques se poursuivront sans fin à moins que des changements fondamentaux ne soient apportés aux accords financiers qui touchent directement nos collectivités. (Conseil de district de Bella Coola, C. spécial 6:83)

Les témoins sont fortement en faveur d'accords plus souples qui leur permettraient de mettre l'accent sur le développement économique:

> Les programmes de développement social... sont en fait, loin de favoriser le développement social, il le contrarie à notre avis. Or, c'est notre seul budget qui ne soit pas plafonné... nous voulons administrer l'argent affecté à ces programmes, nous en servir pour mettre sur pied des programmes d'habitation et de développement global, sans être assujettis à des restrictions une fois que les grands objectifs sont établis. (Conseil du Village de Kitamaat, C. spécial, 7:69)

Des objections similaires furent soulevées à propos du fait qu'en cette période de compressions budgétaires le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien ait tendance à

réduire les fonds destinés au développement économique et à l'administration des bandes alors qu'il ne réduit pas son propre budget d'administration. Un témoin a fait observer:

> Le financement, par le passé, a toujours été insuffisant, alors que le problème s'aggravait. Le financement au titre des services de soutien à la gestion des conseils de tribu figure sous «tous autres services» et diminue gravement—parfois jusqu'à 50 pour cent—chaque année. Puiser à même le capital n'est pas une solution acceptable. (Conseil de développement des ressources du sud-est, C. spécial, 2:11)

En termes plus généraux, il a été souvent dit:

> Notre plus grande inquiétude, ce sont les fonds non discrétionnaires-protégés, qui tout d'un coup deviennent discrétionnaires-non protégés, lorsqu'une bande indienne obtient l'autorisation de prendre en charge un programme. Les bandes indiennes n'ont pas les mêmes assurances que ces fonds continueront d'exister alors que ces fonds, s'ils restent entre les mains du ministère des Affaires indiennes, sont protégés. (Bande indienne de Peguis, C. spécial, 3:117)

Un doute persistant s'est fait jour à maintes reprises voulant que le Ministère ait recours au contrôle du financement pour promouvoir des objectifs cachés:

> Je soutiens depuis longtemps que le ministère des Affaires indiennes utilise deux normes pour ce qui est du financement des bandes en vue de promouvoir ses propres objectifs philosophiques et politiques au niveau des réserves (Union des chefs indiens de la Colombie-Britannique, C. spécial, 6:10)

Un autre témoin a exprimé son inquiétude en des termes moins nuancés:

> Dans le régime actuel, le ministère des Affaires indiennes qui tient les cordons de la bourse peut avoir une influence sur les élections de la bande. En effet, si quelqu'un s'oppose, par exemple, aux paiements par les usagers ou aux circulaires J, le Ministère, en retenant les fonds destinés à la bande compromet sa réélection, car les membres de la bande lui en voudront de ne pas avoir obtenu les fonds destinés au logement pendant son mandat. (Chippewas du Thames, C. spécial, 15:83)

En termes plus généraux, le contrôle du financement par le Ministère était perçu comme ayant un effet nuisible sur les rapports entre les Indiens et le gouvernement canadien.

> Il y a à l'heure actuelle une bureaucratie importante, coûteuse et inefficace qui s'occupe des services et programmes aux Indiens. Il s'agit du ministère des Affaires indiennes, qui fait concurrence à nos gouvernements, qui leur dispute l'autorité et qui conserve inévitablement un caractère colonial à nos rapports avec le gouvernement canadien. (Conseil de district de Bella Coola, C. spécial, 6:83)

Remettre aux bandes indiennes la responsabilité de la prestation des services tout en conservant le contrôle ministériel de la politique au moyen du contrôle du financement a eu pour effet d'empêcher la réalisation de l'objectif déclaré, soit le renforcement de la capacité des Indiens à gérer leurs propres affaires. Un témoin s'est plaint du fait que «les conseils de bande ne servent qu'à signer les chèques pour le gouvernement fédéral». (Chefs de tribu de la région de Rainy Lake, C. spécial, 1:37) Un autre témoin a déclaré en termes plus généraux:

> . . .le gouvernement de notre bande consacre facilement 75 pour cent de son temps et de ses efforts à tenir des livres, à analyser des données, à faire des rapports, à prévoir et à évaluer des besoins définis par les multiples organismes gouvernementaux qui régentent notre existence. De fait, la structure même de notre gouvernement est fonction de la nécessité qu'il y a pour nous de satisfaire à ces exigences et, vu l'insistance de plus en plus grande qu'on semble depuis deux ou trois ans accorder à l'imputabilité à l'endroit des organismes centraux, le pourcentage des efforts que nous consacrons à ces tâches bureaucratiques a augmenté radicalement. Cela se produit au moment même où le ministère des Affaires indiennes parle de délégation. De fait, il en est de même pour la plupart des autres gouvernements indiens au Canada, nous sommes davantage un bureau régional du ministère des Affaires indiennes qu'un véritable gouvernement tribal. (Bande des Pieds-Noirs, S.-comité, 8:80)

La conclusion formulée par un troisième témoin était particulièrement franche et inquiétante.

> Il devrait paraître évident que si les Indiens n'ont pas le contrôle ultime des finances, l'exercice de l'autonomie politique est impossible. Le développement économique devient improbable, sinon impossible. [Le système actuel] est avilissant et inutile et ne fait rien pour créer un climat de respect mutuel. (Grand Conseil du Traité nº 3, C. spécial, 1:95)

Cette situation a des conséquences déplorables. Les dirigeants indiens ont l'impression d'avoir repris une bonne partie du travail administratif et des problèmes qu'avait le Ministère sans indemnisation adéquate, sans avoir de latitude ou de contrôle et sans qu'il en résulte des économies dans les coûts administratifs du Ministère.

D'un autre côté, le personnel du Ministère croit que le transfert des programmes exige que le Ministère dispose de plus nombreux employés et qu'il mette en place des systèmes qui puissent compenser pour ce qu'ils perçoivent comme étant les lacunes administratives des Indiens. Un cahier d'information préparé par le Ministère au sujet de l'administration des bandes fait état «de l'augmentation des coûts des programmes de 20 à 30 pour cent lorsque ceux-ci sont administrés par les Indiens». Il est par ailleurs déclaré que «de nombreuses bandes n'ont pas développé la capacité de gestion nécessaire pour participer au processus de transfert des pouvoirs». (p. 23)

Conclusions du rapport de recherche

A cause de ces témoignages inquiétants, Coopers & Lybrand s'est vu confier la tâche d'étudier le fonctionnement et le financement des systèmes actuels de prestation de services,

d'évaluer la proportion des fonds dépensés qui vont à l'administration et celle qui bénéficie directement aux Indiens, d'examiner les exigences en matière de responsabilité en tenant compte de leurs effets et de soumettre des propositions quant aux accords de financement possibles. Il leur fut demandé d'étudier non seulement le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, mais aussi deux conseils de tribu.

L'étude, longue de plusieurs centaines de pages, étaye et appuie la plupart des plaintes formulées par les témoins. Comme les conclusions de Coopers & Lybrand sont si convaincantes et correspondent de si près aux conclusions du Comité, il serait extrêmement utile de les citer *in extenso*.

Transfert de la responsabilité administrative

Le chapitre du rapport de Coopers & Lybrand qui traite du transfert de la responsabilité administrative décrit en détail les pratiques actuelles d'administration et examine les renseignements recueillis auprès du *Central Interior Tribal Councils* (*CITC*), de la Colombie-Britannique, et du *United Chiefs and Councils of Manitoulin* (*UCCM*). Le *CITC* fut choisi comme exemple d'un conseil de tribu et s'est vu accordé la responsabilité de fournir un certain nombre de services administrés auparavant par le Ministère. L'*UCCM* était un exemple de conseil de tribu fournissant un nombre plus restreint de services. Les conclusions de ce chapitre se lisent comme suit:

> La description des pratiques administratives démontre clairement une duplication des structures administratives tant au sein du MAINC qu'entre le MAINC et les bandes et conseils indiens. L'étude des exemples choisis montre comment les années-personnes et les dollars ont été absorbés par les pratiques de contrôle et d'administration et ont servi à d'autres fins. Cette étude des exemples et les propres évaluations du Ministère démontrent que les bandes indiennes assument des coûts égaux sinon plus élevés lorsqu'elles reprennent des tâches administratives des mains du Ministère, tandis que celui-ci ajoute à ses coûts en entreprenant des fonctions de conseiller et de surveillant. Les structures administratves des bandes peuvent coûter plus cher, mais la participation des Indiens au processus semble accroître leur efficacité, de l'avis de tous ceux qui ont été interrogés. De plus, il ne faut pas oublier la contribution réalisée en donnant aux Indiens qui possèdent une éducation avancée des emplois réels et satisfaisants.
>
> A partir de notre étude des rôles et des responsabilités de chaque niveau du MAINC et des bandes qui administrent des programmes, en Colombie-Britannique et en Ontario, un certain nombre de conclusions peuvent être atteintes quant aux effets du processus de transfert sur l'autonomie politique des Indiens, ainsi que sur les coûts de l'administration. Elles sont les suivantes:
>
> *Objectifs sous-tendant le processus de transfert*
>
> - Les employés du MAINC ne croient pas qu'ils ont le plan qu'il faut pour mener à terme le processus de transfert...
> - Le processus de transfert s'est borné jusqu'à ce jour à la délégation des responsabilités administratives du MAINC aux conseils de bande et de tribu. Il n'y a pas de véritable transfert des responsabilités de prise de décision... et la presque totalité du contrôle reste entre les mains du Ministère.
>
> *Changements dans les coûts administratifs*
>
> - La réduction du personnel au niveau régional a été ralentie par les fardeaux supplémentaires, la portée plus étendue des programmes et les nouveaux projets imposés par l'administration centrale et les organismes centraux...

- . . .une duplication importante existe au sein du MAINC et entre le MAINC et les bandes.

- Les limites imposées aux pouvoirs d'autorisation entraînent des retards excessifs dans tout le système. . .

- Les coûts imposés par les critiques d'organismes centraux quant à l'absence d'un cadre adéquat de responsabilité ont créé un déplacement interne des ressources hors des programmes et vers des projets visant à améliorer la gestion et le contrôle des finances, de même qu'ils ont accru le fardeau administratif du personnel du programme.

Difficulté du MAINC à faire face au changement

- Le processus de transfert a obligé le personnel du MAINC à passer de la prestation des services au rôle de conseiller et de surveillant. . .

- Obliger le même personnel à être à la fois conseiller et surveillant n'aboutit pas à de bons résultats car les deux rôles sont fondamentalement en conflit. On ne peut attendre du personnel qu'il inspire confiance en tant que conseiller des bandes alors qu'il doit aussi surveiller le rendement des bandes. . .

Capacités administratives des bandes indiennes

- Les bandes qui administrent maintenant avec succès leurs programmes ont traversé des moments difficiles, mais ont réussi plus souvent grâce à leur dirigeants et à leur personnel qu'à la formation, aux conseils et à la surveillance du Ministère.

- De nombreuses bandes ont eu des difficultés à assumer la responsabilité des programmes et de l'administration. . . mais la pratique actuelle qui veut que les mêmes personnes qui devaient les former, les conseiller et les surveiller reprenent leurs affaires en main est inacceptable aux bandes et très probablement peu efficace, si l'on considère qu'elles n'ont pas réussi à prévenir les problèmes et qu'elles y ont probablement contribué.

- Le MAINC est une machine administrative et non un mécanisme favorisant le développement des gens.

- Bon nombre des services offerts pourraient être donnés et le sont beaucoup mieux par les conseillers de la bande plutôt que par le personnel du MAINC. (Chapitre 3-4, pages 78 à 81 de l'original, traduction libre)

Coopers & Lybrand citent également une étude faite par la région de la Colombie-Britanique du MAINC en vue de connaître les perspectives des Indiens face aux problèmes actuels. L'étude a révélé que:

- les pratiques administratives et la manière dont elles sont employées entraînent la plupart des problèmes qui existent entre le MAINC et les bandes indiennes;

- le MAINC ne se tient pas au courant des progrès administratifs de nombreuses bandes; et

- le MAINC sous-estime et n'utilise pas les gestionnaires indiens qui émergent.

L'étude de Coopers & Lybrand tire la conclusion suivante:

> En résumé, les rapports actuels entre le MAINC et les administrations indiennes ne sont pas satisfaisants. Si l'on doit permettre aux administrations indiennes de gouverner leurs propres affaires, les rapports administratifs et financiers avec le gouvernement fédéral

doivent en tenir compte de la même manière qu'ils le font avec les provinces. Il faut permettre aux Indiens de participer à la définition du rôle que devra jouer le gouvernement fédéral pour favoriser le développement et l'autonomie des Indiens. (Chapitre 3 et 4, page 82 de l'original, traduction libre)

Coûts administratifs

Il fut demandé à Coopers & Lybrand de calculer la proportion des fonds qui était consacrée à l'administration du Ministère et qui, par conséquent, n'atteignait pas les Indiens. Ils ont concentré leur attention sur le programme des Affaires indiennes et inuit qui représente la plus grande part des dépenses du Ministère. Ils ont conclu qu'un quart des fonds dépensés en 1981-1982 dans ce programme, soit environ 250 millions de dollars, est allé à l'administration du programme. Un montant supplémentaire de 39,102 millions de dollars était consacré à l'administration générale du Ministère. A leur avis, les coûts administratifs représentaient donc 25 pour cent des dépenses totales. Le pourcentage réel serait encore plus élevé si les coûts élevés assumés directement par les bandes pour répondre aux exigences administratives du Ministère étaient compris. Coopers & Lybrand font remarquer qu'il n'est pas nécessaire que les coûts administratifs des bandes indiennes soient plus élevés que ceux d'autres petites organisations ou entreprises. À l'heure actuelle, les conditions imposées aux bandes indiennes entraînent des coûts beaucoup plus élevés.

Nombre des employés du Ministère

Le Comité s'est intéressé tout spécialement à l'effect du transfert de la responsabilité administrative aux bandes sur le nombre des employés du Ministère. Une étude commandée par le Ministère démontre qu'un tel transfert augmentait le coût des biens et des services offerts aux Indiens d'environ 20 à 30 pour cent. Les deux tiers de l'augmentation proviennent de l'accroissement des coûts administratifs, principalement entraîné par l'élargissement des fonctions de conseiller et de surveillant du Ministère. Un tiers de cette augmentation des coûts découle des demandes pour de meilleures installations, des programmes plus étendus et la perte des économies d'échelle. Par exemple, l'éducation contrôlée par les Indiens a encouragé les enfants indiens à demeurer plus longtemps à l'école, ce qui a entraîné une augmentation des coûts.

Des fonctionnaires ont déclaré au Comité que l'augmentation des coûts était la conséquence inévitable d'une politique de transfert des pouvoirs. Il découle de cette approche que plus la prestation des services est transférée aux bandes, plus les coûts administratifs augmentent, entraînant ainsi une réduction des fonds disponibles pour le bénéfice direct des Indiens.

L'étude de Coopers & Lybrand confirme l'exactitude de cette analyse, mais attire l'attention sur la possibilité de renverser cette tendance en éliminant les services de conseil et de surveillance du Ministère lesquels, comme ils le font froidement remarquer, «sont peu appréciés des Indiens». (Chapitre 3-4, p. 51) Dans la région de la Colombie-Britannique, ils ont rapporté que le nombre total des employés du Ministère avait diminué après le transfert de la responsabilité administrative aux bandes indiennes, mais que cent personnes responsables des bandes et de l'administration régionale avaient été ajoutées. Leur conclusion était «qu'une réduction supplémentaire du personnel est peu probable à moins que le gouvernement fédéral modifie son attitude face au transfert des responsabilités aux Indiens». (Chapi-

tre 3-4, p. 50) Par ailleurs, ils ont observé que les bandes indiennes qui avaient pris ces nouvelles responsabilités avaient augmenté leur personnel d'à peu près le même nombre.

Coûts de la responsabilité financière actuelle

En plus des coûts d'administration, de conseil et de surveillance, il y a les coûts de la responsabilité financière. Le Comité a demandé à Coopers & Lybrand d'accorder une attention tout particulière au coût et à l'utilité des systèmes complexes de responsabilité financière établis par le Ministère pour la planification, l'établissement des budgets et le déboursement des fonds du Conseil du Trésor aux quartiers généraux du MAINC, des quartiers généraux aux régions, des régions aux districts, des districts aux bandes, et en sens inverse. Un système extrêmement lourd contrôle ce processus. Les fonds destinés aux bandes indiennes apparaissent dans le budget du Ministère sous différentes activités. Le Ministère doit prouver que les fonds alloués à une activité ont bien été consacrés à celle-ci. Il en découle une montagne de paperasserie inutile.

La documentation nécessaire à assurer la responsabilité des administrations indiennes envers leurs membres tiendrait en une seule page. Lorsque la documentation exigée par le Ministère atteint l'administration centrale, elle a la dimension de volumes et elle est si complexe que les fonctionnaires du Ministère disent qu'ils n'ont pas le temps de faire participer les bandes au processus de préparation des budgets. Il est rarement question avec les Indiens des raisons pour lesquelles les fonds sont dépensés et s'ils pourraient servir à des fins plus utiles.

Le rapport de Coopers & Lybrand décrit les systèmes actuels à grand renfort de détails, tant pour expliquer pourquoi ils ont été établis que pour suggérer qu'un tel niveau de complexité était totalement inutile dans le contexte des administrations indiennes.

> Nous avons épluché le système de responsabilité financière, pas seulement les coûts des rapports comptables au Parlement, parce que c'est l'attitude du gouvernement face à la planifiaction et à la budgétisation qui entraîne la majeure partie de l'augmentation des coûts pour l'obtention des données portant sur la responsabilité financière.
>
> . . .il convient d'observer que de petites organisations comme les bandes indiennes n'ont pas besoin de ces procédures complexes et coûteuses. En fait, il est surprenant de constater à quel point elles sont peu engagées dans les processus mêmes du Ministère. Les procédés gouvernementaux sont souvent un produit de la taille des gouvernements. Lorsque les fournisseurs et les bénéficiaires des services gouvernementaux ont des rapports directs de responsabilité, comme cela arrive dans le cas des bandes indiennes, des procédés plus simples deviennent possible. Par conséquent, la solution pour réduire considérablement le coût des procédés actuels de responsabilité est d'isoler ce genre de financement de la préstation des services des ministères fédéraux afin que des arrangements en matière de responsailité deviennent possibles, surtout si un financement inconditionnel. . . est établi. (Chapitre 5, pages 41 et 42 de l'original, traduction libre)

Le rapport continue en tirant un certain nombre de conclusions quant aux procédures actuelles de responsabilité financière:

> L'accent mis sur les éléments et les variables d'activité dans les nouveaux procédés de planification et de budgétisation s'oppose à la transition vers une autonomie politique des Indiens. Les procédés budgétaires du gouvernement du Canada sont conçus pour fournir une explication à l'échelle nationale de l'ordre des priorités de dépense en mettant l'accent

sur les objectifs des programmes, les activités et les moyens possibles pour y parvenir, les analyses des coûts et des bénéfices, les indices de charge de travail pour justifier les besoins en ressources, la comptabilité et l'analyse des coûts, la vérification des bénéfices tirés des dépenses et l'évaluation des programmes pour vérifier rétrospectivement ce qui a été accompli. Les petits gouvernements peuvent remplacer ces approches déductives, compliquées et coûteuses, par des procédés plus inductifs.

Le Ministère accorde peu d'attention aux contrôles imposés par le Parlement au moyen de la structure de crédits et par le Conseil du Trésor par les affectations, mais les gestionnaires des programmes serrent de plus en plus les cordons de leur bourse. Les procédés budgétaires, affectations, régime de gestion, accords de subsides, contrôle, rapport, vérification, sont tous conçus pour accroître les pouvoirs des gestionnaires des programmes, ce qui a pour effet de laisser peu de latitude aux directeurs généraux des régions, aux directeurs des districts et aux autres gestionnaires pour répondre aux besoins des bandes. Quoique décentralisé sur papier, le véritable test de toute décentralisation est le degré d'autorité donné aux gestionnaires des régions quant à la prise de décision. Les mesures prises par le Ministère pour attacher des conditions aux financement réduisent non seulement la capacité du Ministère à répondre aux besoins des bandes indiennes, mais accroît également le coût de tels procédés. Qui plus est, le Ministère permet habituellement que les excédents servent à couvrir les déficits; la subdivision accroît simplement les complexités comptables et crée de l'incertitude et des frictions sans bénéfice apparent.

C'est pourquoi, en résumé, nous mettons en doute l'efficacité et l'utilité des procédés compliqués de planification, de budgétisation, de contrôle et de vérification, ainsi que l'allocation des ressources et les accords de subsides. Si des accords de financement plus simples peuvent être mis en place, ces côuts pourraient être considérablement réduits. (Chapitre 5, pages 43 à 46 de l'original, traduction libre)

Effet de la responsabilité financière sur les bandes

A la demande du Comité, Coopers & Lybrand ont aussi étudié l'effet des exigences en matière de responsabilité financière au niveau des conseils de bande et de tribu. Après avoir décrit les diverses procédures que les bandes doivent respecter, le rapport offrait les observations suivantes à titre de conclusion:

Le Ministère modifie constamment la codification et le format des formulaires que doivent remplir les bandes. L'on retrouve alors des différences dans les données financières (ce qui rend également compliquée la vérification) et il en résulte que le personnel des bandes doivent constamment apprendre de nouvelles procédures.

Les exigences de la comptabilité des fonds rendent complexe la tenue quotidienne des livres. Il faut de plus grandes connaissances pour tenir compte des transferts entre les fonds et des livres plus détaillés doivent être tenus pour rendre compte de chaque fonds.

Alors qu'un rapport est nécessaire à chaque trimestre, à des fins de financement, les bandes doivent souvent faire un rapport mensuel. Les rapports trimestriels sont probablement suffisants à des fins internes.

Certaines bandes sont préoccupées du fait que tous les rapports statistiques demandés exigent trop de temps et que leur personnel est alors détourné de ses fonctions premières.

La plupart des bandes visitées se fient davantage aux conseils et à l'aide donnés par leurs vérificateurs qu'à ceux des conseillers financiers du Ministère, qui n'offrent qu'une aide limitée, ou les évitent à cause de leur rôle de surveillant.

Les retards à mettre en place les accords de subsides et à recevoir les accomptes ont fait que des bandes se sont retrouvées dans une position déficitaire à leur banque. Cela représente non seulement des frais d'intérêt, mais aussi une perte de crédibilité auprès des banques.

La méthode actuelle de financement et de gestion du Ministère en ce qui a trait aux excédents et aux déficits crée une incertitude au niveau des bandes quant à l'établissement d'un budget et à leur situation à la fin d'un exercice financier.

Ni le personnel du Ministère ni les bandes indiennes ne sont convaincus de l'équité des procédés actuels. Tous présument que les autres sont mieux traités et, par conséquent, s'ils sont le moindrement évolués, sont prêts à prendre des mesures pour profiter du système.

Une forte proportion du financement du MAINC est déterminée au moyen d'une formule ou fixée à l'avance; ainsi ces accords extrêmement compliqués de financement, qui peuvent être adéquats dans le contexte du développement économique et des besoins d'infrastructure des bandes, sont inutiles lorsqu'ils sont appliqués à un vaste éventail des exigences en financement du Ministère.

En dépit du temps qui s'écoule avant la présentation des budgets de dépenses au Parlement, la consultation avec les bandes indiennes est généralement insuffisante. Cela se passe comme si le Conseil du Trésor décidait de produire un budget de dépenses sans consulter les ministères. Tandis qu'il est déclaré qu'il en est ainsi afin d'éviter de donner trop d'espoir aux bandes, celles-ci, pour leur part, pensent que leurs véritables besoins ne sont pas communiqués au Conseil du Trésor et au Parlement.

Les procédés de planification des immobilisations prévoient une plus grande participation des Indiens, mais c'est un domaine où les gestionnaires du MAINC jouissent d'une plus grande latitude et un domaine considéré comme résiduel.

Il serait faux d'accuser le Parlement de créer la majeure partie des coûts actuels de la responsabilité financière. Les contrôles tant parlementaires que gouvernementaux sont secondaires par rapport à ceux que le Ministère impose à ces propres fins.

L'orientation vers les programmes et les activités entraîne un double emploi entre les districts, les régions et l'administration centrale, une multiplicité des formulaires et des procédures et un ralentissement de tout le processus administratif.

Les pouvoirs d'autorisation minent la capacité des districts et des régions à s'occuper des bandes et rendent obscure la responsabilité.

En dépit de la longue période de préparation, de nombreuses bandes indiennes n'ont connu le montant de leur financement qu'après le début de la nouvelle année financière, ce qui encourage difficilement leur solvabilité ou leur responsabilité.

En dépit d'un processus coûteux de surveillance, le MAINC hésite à intervenir jusqu'à ce qu'une bande devienne insolvable.

Il y a un conflit fondamental entre les rôles de conseiller et de surveillant des employés du MAINC et certains Indiens croient qu'ils ont tout intérêt à voir les bandes indiennes échouer.

Les rapports des dépenses sont souvent inexacts et les dépenses peuvent être manipulées pour dissimuler au besoin une affectation des fonds d'un objectif à un autre. Les transactions financières codifiées en fonction d'un objectif sont difficiles à vérifier car, très souvent, seul le gestionnaire qui a autorisé la dépense connaît son objectif. C'est pourquoi le Conseil du Trésor emploie rarement une classification par activité à des fins d'imposition de contrôle des affectations.

Les vérificateurs ont beaucoup de difficulté à assurer au Ministère que les fonds sont dépensés pour les objectifs approuvés. Cela découle en partie de la difficulté à vérifier de telles transactions, mais c'est aussi parce qu'ils sont incertains de leur responsabilité envers le Ministère. (Etude de Coopers & Lybrand, p. 48 de l'original, traduction libre)

> En général, les bandes reconnaissent la nécessité des données et des rapports financiers, ainsi que le besoin de conserver un personnel qualifié et de lui offrir la formation requise. Les bandes les plus avancées ont recours à des bureaux de services ou à une forme quelconque de système informatisé pour traiter les données comptables en vue de fournir l'information plus efficacement et plus rapidement. Sous bien des aspects, ces bandes sont aux prises avec les mêmes problèmes que les entreprises privées de même taille et les solutions sont les mêmes. Il n'y a aucune raison pour que les bandes ne s'en sortent pas de la même manière; elles peuvent demander à leur vérificateur de tenir leurs livres ou utiliser un système informatisé de comptabilité. Le secteur privé peut leur fournir ce service si elles peuvent se le payer. (Chapitre 5, pages 47 à 49 de l'original, traduction libre)

Nécessité de nouveaux accords de financement

Pour la préparation de leur rapport, Coopers & Lybrand ont consulté des fonctionnaires fédéraux et provinciaux, ainsi que des membres des conseils de bande et de tribu. Tous étaient d'accord «sur la nécessité de faire quelque chose et [ils] comptent sur le Comité spécial pour trouver des solutions». Le Conseil mixte des chefs et du comité sur le budget des chefs de l'Assemblée des chefs du Manitoba ainsi que d'Assemblée des premières nations, ont étudié le problème en détail et ont exprimé très clairement leur espoir de changement.

> Votre comité est chargé de faire rapport sur cette question ainsi que de recommander un réaménagement complet des priorités fiscales du gouvernement et de ses méthodes en matière de cession des pouvoirs. Vous devez donc décider si vous êtes favorables au maintien du système actuel, auquel cas on conservera des politiques d'aménagement de la pauvreté et du désespoir. Par contre, si vous désirez mettre en branle un mouvement qui mènera vers une véritable autonomie, il faudra mettre en oeuvre ces arrangements fiscaux tout à fait inédits entre le gouvernement du Canada et le peuple indien. (Conseil mixte des chefs et du comité sur le budget des chefs de l'Assemblée des chefs du Manitoba, C. spécial, 3:55)

Le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, l'honorable John Munro, a fait savoir ce qu'il attendait du Comité dans ce domaine.

> Le Comité, d'une manière ou d'une autre, devra trouver un nouvel ensemble de règles acceptables au Parlement et applicables aux fonds publics. (S.-comité, 2:33)

> La population indienne subit encore le contrecoup de sa relation avec le gouvernement. Tant que nous n'aurons pas trouvé une solution, les communautés indiennes ne seront pas en mesure de tirer parti des avantages à long terme que proposent les activités auxquelles sont consacrés les fonds publics. Le sentiment d'insatisfaction ne pourra donc que s'accroître. (S.-comité, 2:17)

30. Le Comité est tout à fait convaincu que l'autonomie politique des Indiens doit être appuyée par de nouveaux accords de financement qui permettront aux administrations des premières nations indiennes de décider de la meilleure manière de répondre aux besoins de leurs populations.

Les membres du Comité ont retenu tout particulièrement deux observations faites par Coopers & Lybrand:

> Les règles actuelles du Ministère sont adéquates pour les agents, non pour les administrations.

> La réduction des fardeaux administratifs et de responsabilité dépend des mécanismes de financement.

Tout en accordant leur appui aux subventions aux administrations indiennes comme moyen de réduire les fardeaux administratifs et de la responsabilité financière, Coopers & Lybrand ont souligné, et le Comité est d'accord, que «si la responsabilité doit être réduite, il faudra aussi que les attentes du Parlement à l'égard du Ministre changent». (Rapport sommaire, p. 41)

En terminant leur rapport au Comité, Coopers & Lybrand ont exprimé les observations suivantes:

> Nous reconnaissons que l'attitude du Ministère reflète la préoccupation justifiée d'obtenir le maximum des fonds publics dépensés, de même que la crainte que les bandes indiennes ne soient pas prêtes pour une complète autonomie. Quoi qu'il en soit, notre étude suggère que les pratiques actuelles d'administration et de responsabilité financière, en dépit de leurs coûts élevés, ne réussissent pas à éviter ce que craint le Ministère. La question est donc de savoir si la responsabilité des bandes envers leurs populations donnera de meilleurs ou de pires résultats. Nous sommes confiants que la proportion des fonds qui est nécessaire à l'administration et à la responsabilité financière peut être réduite.

Le Comité appuie fortement les conclusions de Coopers & Lybrand:

> Que les programmes soient offerts avec plus d'efficacité et que les abus soient évités dépendra de la qualité des procédés en matière de responsabilité financière des bandes indiennes elles-mêmes, y compris les dirigeants qu'elles choisiront et des administrateurs qu'elle nommeront. Les prodédés administratifs et de responsabilité financière du gouvernement du Canada ne sont pas des procédés dont les bandes indiennes ont besoin ou peuvent se payer; il est donc temps qu'elles commencent à mettre au point leurs propres procédés en tenant compte de leurs traditions et de l'expérience qu'elles acquerront en le faisant. Plutôt que le Ministère décide si les bandes peuvent assumer les responsabilités de l'autonomie en fonction de ses propres critères, il vaudrait mieux que les membres de chaque bande puissent évaluer les risques en fonction des bénéfices qu'ils peuvent en tirer. (Rapport sommaire, pages 41 et 42 de l'original, traduction libre)

Exigences fondamentales des nouveaux accords de financement

Les deux principaux défauts découverts par le Comité dans son étude des accords actuels de financement pour les conseils de bande sont la rétention, par le Ministère et le gouvernement fédéral, du contrôle de la politique et des programmes et l'exigence que les bandes rendent compte au ministre des Affaires indiennes de toutes les dépenses. Comme nous l'avons fait remarquer à plusieurs reprises dans le rapport, ces conditions et ces exigences gênent tout mouvement vers l'autonomie politique.

31. Selon le Comité, l'autonomie politique exige que les administrations des premières nations indiennes soient libres d'établir leurs politiques et leurs priorités. Pour veiller à ce qu'elles exercent ces pouvoirs de manière responsable et que leurs populations soient protégées du mauvais usage de ces pouvoirs, il faut que ces administrations soient aussi responsables envers leurs populations.

Les témoins indiens ont perçu très clairement ces deux besoins:

> . . .les bandes doivent avoir les ressources financières nécessaires à leurs besoins et le droit de déterminer ces priorités, ces besoins. Dans votre rapport au Parlement, je vous serais reconnaissant de souligner cette condition fondamentale au développement et à l'enrichissement du gouvernement indien. (Grand Conseil du Traité nº 3, C. spécial, 1:94)

> Le consensus veut que les membres du gouvernement indien soient responsables. (Association des Indiens de l'Alberta, S.-comité, 11:106)

Le Comité a demandé à Coopers & Lybrand d'examiner les autres méthodes possibles de financement et de suggérer des accords qui conviennent à l'autonomie politique des Indiens, en tenant compte que la majeure partie des fonds nécessaires au fonctionnement des administrations des premières nations indiennes devra être votée—affectation de crédits ou législation—par le Parlement et versée à même le Fonds du revenu consolidé.

Coopers & Lybrand ont étudié systématiquement les exigences parlementaires et gouvernementales en vertu des lois et des règlements en vigueur en ce qui a trait au pouvoir d'accorder des crédits. Ils ont également décrit les différences entre les subventions et les subsides, commentant les règles du Conseil du Trésor à ce sujet et la manière dont le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien interprète et applique ces règles. Ils ont étudié les divers accords de financement des gouvernements et entre gouvernements, en examinant tout particulièrement les accords fiscaux fédéraux-proviciaux. Enfin, ils ont tenu compte des systèmes financiers avec lesquels fonctionnent les sociétés de la Couronne et divers organismes d'aide extérieure, tant publics que non gouvernementaux. Pour leur étude du financement intergouvernemental, ils se sont tournés vers la Commission Rowell-Sirois qui avait vigoureusement critiqué «la subvention conditionnelle... [comme] un moyen non satisfaisant par sa nature... Nous pensons qu'elle est plus coûteuse... [et elle] conduit indubitablement à des retards et des conflits périodiques».

Les témoins indiens ont apporté un message analogue au Comité:

> Nous insistons sur la résiliation de toute entente sur les contributions. Je vous prie de recommander d'abord que le Conseil du Trésor, en consultation étroite, et je le répète, en consultation étroite avec le peuple autochtone, élabore une procédure utile et innovatrice, pour assurer le transfert des subventions qui seront réparties aux conseils de tribu et de bande. (Grand Conseil du Traité n° 3, C. spécial, 1:95)

Établissement de la responsabilité

Pour que des administrations indiennes soient établies, elles devront être responsables envers leurs populations et la responsabilité envers le Ministère devra prendre fin. Il est impossible qu'une administration soit pleinement responsable envers deux entités dans un domaine aussi essentiel que la dépense de fonds publics.

Les accords que détiennent les conseils de bande à l'heure actuelle pour le transfert des fonds exigent que les conseils rendent compte en détail au Ministère de l'emploi de ces fonds. Coopers & Lybrand ont de plus remarqué que même lorsque les subventions sont utilisées, le Ministère a pris l'habitude d'imposer des conditions rigoureuses. Habituellement, de telles subventions accordées à des entités non indiennes n'exigent qu'une «responsabilité limitée». (Rapport sommaire, p. 19, traduction libre) Selon Coopers & Lybrand,

> ...alors que les exigences de contrôle financier pour les subsides peuvent être appropriées dans le cas de versements à des individus ou à des sociétés qui ne sont responsables qu'envers eux-mêmes, les subventions conviennent mieux aux bandes indiennes autonomes qui sont responsables envers leurs membres. La redésignation des fonds maintenant versés sous la forme de subsides, afin que la responsabilité applicable aux subventions soit

permise, et l'élimination d'une bonne partie des conditions rattachées actuellement aux subventions, allégeraient considérablement le fardeau administratif actuel.

Coopers & Lybrand poursuivent en recommandant que:

> Les règles applicables au financement des Indiens par le MAINC devraient être révisées pour mieux tenir compte de ce qui convient dans le contexte de l'autonomie politique des Indiens. Au lieu de négocier des accords de type contractuel qui conviennent aux agents administrant un programme pour le compte du Ministère, celui-ci devrait adopter une approche plus globale grâce à laquelle les bandes peuvent déterminer leurs propres exigences dans le cadre de leur propre procédé budgétaire avec tout le financement fédéral déterminé pour tous les programmes en fonction d'un seul accord plus simple. (Chapitre 9, p. 37 de l'original, traduction libre)

Un accord entre l'organisme du gouvernement fédéral responsable du versement des fonds et chaque administration indienne bénéficiaire serait donc nécessaire. Chaque accord précisera le montant de la subvention, indiquera en termes généraux quelles fonctions gouvernementales il doit couvrir et exigera au moins la vérification annuelle des états financiers préparés par un vérificateur indépendant qui confirmera que les fonds ont été dépensés aux fins approuvées. Mais à l'intérieur de ces paramètres généraux, chaque administration des premières nations indiennes sera libre d'allouer les fonds comme elle l'entend en fonction de ses priorités et de ses politiques.

L'emploi responsable des fonds peut être garanti si des systèmes internes de responsabilité font partie intégrale des nouvelles structures d'administration indienne. Le Comité considère que de tels accords sont essentiels et pour cette raison a déjà recommandé que la reconnaissance fédérale de chaque administration indienne ne soit accordée que si les bandes ont mis en place des systèmes adéquats. Pour la même raison, le Comité demande instamment que les subventions ne soient accordées qu'aux administrations indiennes dont les méthodes internes de responsabilité ont été reconnues.

Le transfert des fonds fédéraux aux administrations des premières nations indiennes, en vue de remplir les conditions des accords conclus, exige l'approbation du Parlement. Si un système de subvention est créé, le Comité ne s'attendrait pas à ce qu'un ministre fédéral soit tenu responsable par le Parlement de la manière dont les fonds sont dépensés par une administration indienne, tout comme les ministres fédéraux ne sont pas tenus de rendre compte de la manière dont les administrations provinciales dépensent les paiements de péréquation. C'est un principe très important. Dans la pratique parlementaire canadienne, une subvention a force de loi et le Parlement prend la pleine responsabilité du versement. C'est ce qui fait qu'une subvention convienne pleinement à l'autonomie politique des Indiens.

Source des fonds

Les témoins indiens ont fréquemment donné des raisons pour expliquer que les paiements fédéraux aux administrations indiennes sont des questions de droit:

> Nous vous demandons de tenir compte du fait que notre situation est juste. Lorsque nous avons signé les traités, nous n'avons jamais renoncé à notre souveraineté ou à nos ressources. Si nous avions contrôlé ou même partagé l'exploitation des ressources dans notre région, nous ne serions pas où nous en sommes aujourd'hui. (Chefs de tribu de la région de Rainy Lake, C. spécial, 1:19)

La contribution unique de ressources au Canada par les premières nations suffit déjà au financement des paiements actuels. (Assemblée des premières nations, C. spécial, 9:11)

Le Parlement et le gouvernement du Canada se sont engagés à respecter le principe d'effectuer des paiements statutaires pour garantir que les gouvernements indiens des premières nations aient suffisamment de revenus pour offrir des services sociaux et publics à des niveaux raisonnables et comparables comme le garantissent les traités qui établissent clairement les obligations fiscales du gouvernement fédéral. (Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan, C. spécial, 12:135)

32. Les actifs contrôlés à l'heure actuelle par les administrations indiennes ne sont pas suffisants pour en assurer la bonne marche. Le Comité espère et s'attend que le règlement des revendications, le contrôle et la mise en valeur des terres par les Indiens, les nouveaux accords pour le partage des revenus tirés des ressources et d'autres accords financiers à long terme fourniront en temps et lieu aux administrations des premières nations indiennes un financement garanti. En attendant, des subventions seront nécessaires et sont justifiées. Quoi qu'il en soit, le Comité ne souhaite pas que son appui en faveur des paiements de transfert diminue les pressions qui s'exercent pour faire progresser le règlement de ces autres questions.

A l'heure actuelle, le gouvernement fédéral a transféré des fonds aux administrations indiennes pour qu'elles assument ces coûts en vertu d'accords inefficaces et coûteux et qui risquent de le devenir davantage. Un nouveau système de subventions, qui n'a pas besoin de coûter au gouvernement canadien plus que ce qui est dépensé maintenant, viendrait renforcer l'autonomie politique des premières nations indiennes et les fonds seraient dépensés plus utilement.

Le Canada a comme tradition le partage des richesses nationales. Depuis de nombreuses années, un régime de paiements fédéraux de péréquation aux provinces dont les revenus tombent sous la moyenne nationale a été mis au point pour permettre aux administrations provinciales plus démunies de fournir un niveau minimal de services. Le principe des paiements de péréquation est maintenant inscrit dans la Constitution. Par ailleurs, des fonds fédéraux sont transférés aux provinces pour contribuer aux soins médicaux, aux soins hospitaliers et à l'éducation postsecondaire. Bien que le financement des programmes établis ait été lié historiquement à des coûts non limités de santé et d'éducation postsecondaire, le gouvernement fédéral a, par la suite, décidé d'imposer des limites à ses paiements. Depuis lors, les gouvernements fédéral et provinciaux sont divisés sur le droit des provinces à disposer des fonds comme elles l'entendent.

Il est important de noter de quelle manière ces paiements aux provinces sont déterminés et effectués. Tous les cinq ans, le gouvernement fédéral soumet au Parlement une mesure législative pour donner un fondement statutaire aux paiements annuels aux termes de ces programmes. Le Comité croit qu'une pratique comparable serait appropriée pour les administrations des premières nations indiennes et on peut s'attendre à ce qu'elle soit plus productive et plus acceptable que les arrangements actuels. Les témoins ont fait savoir qu'ils seraient en faveur d'un tel mécanisme:

Nous demandons qu'on mette un terme aux arrangements financiers actuels qui ignorent totalement tout processus rationel de développement économique. Nous demandons un accord de paiement de péréquation avec un facteur d'ajustement automatique à l'instar de ce dont bénéficient actuellement les provinces, lesquelles, en général, ont atteint un niveau de développement bien supérieur au nôtre. (Bande des Pieds-Noirs, S.-comité, 8:90)

La comparaison avec le traitement réservé aux provinces est survenue fréquemment au cours des audiences:

> Si nous comparons ces paiements de transfert à ceux donnés aux gouvernements provinciaux, on constate des différences assez marquées. Les paiements de péréquation provinciaux sont non liés; c'est-à-dire que les gouvernements provinciaux détiennent la pleine autorité de voir comment ils vont dépenser ces fonds. Très peu de nos paiements de transfert sont non liés. Nous sommes contrôlés comme aucun gouvernement provincial ne le tolérerait. (Association des Indiens de l'Alberta, S.-comité, 8:26)

Le principe des subventions fédérales est, de l'avis du Comité, entièrement justifiable. Le Comité est d'accord avec le témoignage des Indiens sur le fait qu'ils ne s'agit pas de charité. Les Indiens ont droit, à tout le moins, au niveau de services reçus par les Canadiens comme allant de soi.

33. Le Comité recommande que les futurs paiements fédéraux aux administrations des premières nations indiennes prennent la forme de subventions directes. De tels paiements devraient être accordés à toutes les administrations des premières nations indiennes que le gouvernement fédéral a reconnu comme étant responsables envers leurs populations.

Le Comité considère nécessaire de rendre explicite un point implicite de son appui à cet accord. Une fois qu'une administration d'une première nation indienne comportant un système adéquat de responsabilité est reconnue par le gouvernement fédéral, cette administration doit avoir droit au financement sous forme de subventions. La décision d'accepter ces subventions appartient à cette administration indienne, une fois qu'elle aura soupesé les risques par rapport aux bénéfices et assumé la pleine responsabilité de cette décision.

Principes du financement

Le Comité prévoit que les administrations reconnues des premières nations indiennes recevront un versement unique pour le fonctionnement et la prestation de tous les services. En vertu de ce système, les fonds ne seraient pas affectés à une fin spéciale; par exemple, les fonds pour la santé ne seraient pas fournis séparément. Chaque administration des premières nations indiennes déciderait de la manière dont elle allouera les fonds pour couvrir, entre autres, les programmes de services sociaux, de santé, de logement et d'éducation.

Les administrations des premières nations indiennes seront également libres de fournir les services de la manière dont elles l'entendent. De nombreux services gouvernementaux, seraient vraisemblablement offerts par les administrations des premières nations indiennes. Elles pourraient les donner à contrat à une administration provinciale, à une municipalité, à un organisme privé, à un conseil de tribu ou même au gouvernement fédéral. Dans le cas des services médicaux, par exemple, les administrations des premières nations indiennes pourraient trouver plus simple de conclure une entente avec un établissement régional de santé. L'essentiel est que chaque administration prendra ses propres décisions et concluera ses propres ententes, en tenant compte de ses valeurs et de ses normes, plutôt que de les voir imposer de l'extérieur.

Une exception au principe du paiement unique devrait être faite pour le développement économique et les fonds afin de corriger les graves lacunes dans les infrastructures commu-

nautaires. Dans ces domaines, les besoins et les possibilités varient et justifient un régime différent pour le versement des fonds.

À l'heure actuelle, mis à part le financement global pour les conseils de bande, le gouvernement fédéral, par divers canaux, effectue des paiements directement aux conseils de tribu, à l'Assemblée des premières nations et à un bon nombre d'autres organismes indiens. Une fois que les nouveaux accords de financement seront en place, les administrations des premières nations indiennes devraient décider quels pouvoirs et quelles ressources financières elles sont prêtes à accorder aux conseils de tribu et de région, ainsi qu'aux organismes provinciaux et nationaux. Mais jusqu'à ce que les nouveaux accords soient mis en place, que les besoins fondamentaux soient satisfaits et que les fonds soient plus facilement disponibles pour le financement politique, la transition doit se faire lentement.

Les programmes fédéraux spéciaux offerts à tous les Canadiens en tant qu'individus devraient être également offerts aux résidents indiens. Les paiements accordés pour la pose d'isolant dans les vieilles maisons est un exemple; tout Canadien peut se prévaloir de cette mesure législative à condition de respecter les conditions du programme et faire une demande. Dans de tels cas, ainsi que dans le cas de programmes nationaux comme l'assurance-chômage, le Comité a conclu que la population des premières nations devrait être admissible de la même manière que les autres bénéficiaires.

Quelques témoins ont soutenu l'idée d'une affectation de fonds spéciaux pour payer le salaire des fonctionnaires des administrations indiennes. Si les salaires des fonctionnaires des administrations des premières nations indiennes devaient être financés séparément, cela aurait pour effet d'affaiblir le degré de responsabilité de ces fonctionnaires envers les populations. Selon le Comité, les décisions quant aux salaires devraient être prises par chaque collectivité.

Le Comité croit qu'il serait essentiel, au cours des premières années, que l'on tienne compte des besoins en formation dans l'établissement des besoins financiers des administrations des premières nations indiennes. La situation des populations indiennes n'a pas permis le développement de dirigeants et d'administrateurs. Lorsque les Indiens assumeront le contrôle de leurs propres affaires, on peut prévoir qu'ils auront besoin de programmes de formation et il est important qu'ils aient les moyens de les obtenir.

Versement des fonds

Le Comité a bien démontré les problèmes qui découlent des présents accords de financement en vertu desquels le ministère qui verse les fonds est aussi chargé de conseiller et de surveiller leur emploi et de fournir les services. La solution semble être de séparer le financement de la politique et de la prestation des services, solution analogue à celle adoptée par plusieurs provinces pour le financement des universités et des municipalités. C'est le conseil que donnaient Coopers & Lybrand qui recommandaient de faire appel à un organisme de financement qui «ne s'occuperait pas de la prestation de services et qui n'aurait aucune responsabilité pouvant entrer en conflit avec ses responsabilités de financement».

Une approche pour le versement des fonds, conforme à l'appui du Comité au principe de rapports de gouvernement à gouvernement, serait que chaque administration des premières

nations indiennes négocie directement avec le gouvernement fédéral. Si d'une part, cela permet une plus grande souplesse et une plus grande diversité pour répondre aux besoins distincts des administrations des premières nations indiennes, d'autre part, les négociations prendraient beaucoup de temps. Avec des centaines d'accords distincts à conclure, cette approche pourrait être injuste pour certains et les administrations les plus avancées auraient un avantage.

34. La solution appuyée par le Comité serait de financer les administrations des premières nations au moyen d'une formule modifiée par habitant. Elle assurerait l'équité et faciliterait grandement le problème du versement. Il serait important d'élaborer une méthode qui permettrait d'effectuer des ajustements selon les besoins relatifs des collectivités. Le Comité est convaincu qu'une formule acceptable peut être mise au point par le gouvernement fédéral et les administrations des premières nations. De plus, il pourrait y avoir financement de besoins spéciaux.

Le Comité est conscient que déterminer le montant total des fonds qui devront être transférés annuellement aux administrations des premières nations indiennes n'est pas une tâche facile. Selon le Comité, un étalon approprié serait d'allouer suffisamment de fonds pour fournir des services gouvernementaux et sociaux comparables à ceux dont jouissent les non-Indiens qui habitent dans les régions avoisinantes.

Les droits des gouvernements provinciaux, en vertu du financement des programmes établis, sont fondés sur des calculs par habitant qui, à l'heure actuelle, comprennent les résidents indiens de ces provinces. Pourtant plusieurs témoins ont déclaré que les Indiens ne recevaient pas une juste part des bénéfices découlant de ces fonds. Le Comité demande instamment que ces questions soient étudiées avec attention, y compris l'idée d'ajouter cet élément au financement des Indiens et de réduire le transfert à une province d'un montant correspondant au moment où les paiements de transfert sont calculés.

Plusieurs témoins ont préconisé la création d'une commission d'accords fiscaux Canada-Premières nations en vue de négocier le montant global du financement disponible et de résoudre les problèmes posés par le versement de ces fonds aux diverses administrations des premières nations. Bien qu'il soit convaincu que le versement des fonds aux administrations des premières nations doit être séparé de la prestation de programmes, le Comité ne veut pas nuire aux négociations en recommandant un mécanisme pour le versement des fonds.

Il sera certainement nécessaire d'avoir un ministre—peut-être un ministre d'État aux relations avec les premières nations indiennes comme nous l'avons déjà mentionné—chargé d'agir au nom du gouvernement fédéral dans la négociation du financement global des administrations des premières nations. Du côté des Indiens, il faudra nommer des représentants des administrations reconnues des premières nations à titre de négociateurs. Outre d'en arriver à un chiffre global, les deux parties devront établir les montants destinés au fonctionnement, d'une part, et ceux destinés au développement économique et à la correction des graves lacunes d'infrastructure, d'autre part. Enfin, les deux parties devront établir une formule pour déterminer les paiements par habitant.

Une fois que le montant global aura été établi, la ventilation des fonds par catégorie accomplie et une formule pour la répartition des fonds entre les administrations reconnues mise au point, le versement pourra être confié à un petit organisme du gouvernement fédéral

ou à une commission des accords fiscaux. Les tâches précises d'un tel organisme seraient d'effectuer les paiements aux administrations des premières nations, de recevoir les états financiers annuels des administrations reconnues et d'examiner les questions soulevées par l'application de la formule.

Les témoins ont suggéré la création d'un organisme de développement économique qui mettrait des fonds à la disposition des entreprises indiennes, des cooperatives et des organismes ainsi qu'aux administrations des premières nations, à des fins de développement économique. Cet organisme pourrait être créé sur le modèle de l'Agence canadienne de développement international, du Centre de recherche pour le développement international ou de tout autre organisme privé. Le Comité n'a pas fait de recommandation précise à cet effet. Selon l'étude de Coopers & Lybrand, l'ACDI souffrirait des mêmes problèmes dont souffre le MAINC. Coopers & Lybrand ont toutefois recommandé la création d'un organisme responsable du versement des fonds destinés au développement économique. Le Comité est d'avis que la structure et le mécanisme de versements de fonds devraient être élaborés par des négociations entre le gouvernement fédéral et les premières nations indiennes.

Il est très important que les administrations des premières nations aient un financement garanti afin de pouvoir faire des projets à long terme. Les mêmes méthodes qui prévalent pour les paiements de péréquation et le financement des programmes établis aux provinces—une mesure législative portant autorisation de financement pour une période de cinq ans—semblent les plus appropriées. Une telle approche mènerait à un transfert automatique des fonds vers l'organisme de financement accepté pendant les cinq années couvertes par la mesure législative. L'indexation pourrait tenir compte de facteurs tels que l'inflation et l'accroissement de la population.

35. Le Comité recommande que le montant global des fonds destinés au fonctionnement des administrations des premières nations, au développement économique et à la correction des graves lacunes d'infrastructure, soit déterminé à la suite de négociations entre les représentants du gouvernement fédéral et ceux des administrations des premières nations. Le Comité recommande également que le montant global des fonds soit approuvé au moyen d'une loi présentée au Parlement tous les cinq ans. Les structures et les mécanismes de versement de fonds dans chacune des trois catégories devraient également être établis par négociations.

Financement des bandes qui ne choisissent pas l'autonomie politique

Le Comité prévoit que certaines bandes ne souhaiteront pas, du moins au début, d'assumer les responsabilités qui découlent de l'autonomie politique. Certaines peuvent décider de reporter une telle décision jusqu'à ce qu'elles aient eu la formation nécessaire et qu'elles aient en place le personnel et les systèmes nécessaires. Dans ces circonstances, des témoins ont suggéré, et le Comité est d'accord, qu'un financement spécial soit accordé pour la formation et le développement. Pour assurer la disponibilité des services gouvernementaux, le Comité propose que de telles bandes se joignent à l'organisme de financement fédéral pour obtenir ces services d'un conseil de tribu, d'une autre administration indienne, d'une entreprise privée ou du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

Conclusion

Le Canada a fait preuve d'innovation dans ses accords fiscaux visant à assurer aux gouvernements provinciaux la capacité d'offrir à peu près les mêmes services aux Canadiens dans toutes les régions du pays. Il n'y aucune raison pour qu'il soit moins innovateur dans le financement des administrations des premières nations indiennes dont la diversité est encore plus grande. En proposant un système de subventions versées par un nouvel organisme de distribution accepté de tous, le Comité pense qu'il a recommandé des accords fiscaux qui répondent aux besoins de la situation. Malgré tout, le Comité est bien conscient, comme le chef Jim Bear l'a déclaré lors de son témoignage, «que le mécanisme précis et le niveau de transfert sont des questions de négociations politiques entre les Indiens et les gouvernements fédéral et provinciaux. . .» (C. spécial, 3:63)

Le Comité soutient cette approche pour deux importantes raisons: premièrement, un tel accord de financement est essentiel pour soutenir l'exercice de l'autonomie politique des premières nations indiennes; deuxièmement, le Comité croit que cette approche réduira les coûts administratifs inutiles et représente le meilleur emploi de fonds limités. Les besoins des administrations des premières nations indiennes sont grands et il est inévitable qu'il y ait une limite aux fonds que le gouvernement fédéral pourra fournir. Il est important d'avoir en place des accords fiscaux qui tireront le meilleur parti des fonds disponibles.

TERRES

ET

RESSOURCES

CHAPITRE 8

TERRES ET RESSOURCES

Introduction

Pour les Indiens la terre est bien plus qu'une source de profit et de richesse ou un endroit où on s'installe provisoirement. Leur attachement à la terre fait partie de leur relation spirituelle avec l'univers, ses éléments et ses créatures. Les Indiens se considèrent comme les gardiens de la terre et de ses ressources. Un territoire est donc essentiel à l'autonomie politique. Les Indiens allèguent que leurs droits découlent de leurs rapports avec la terre. Le concept de titre ancestral s'applique à la relation historique que les Indiens ont toujours eue avec la terre et au rapport entre la terre et tous les aspects de la vie, la langue, la culture, les systèmes économiques et politiques.

> Notre peuple est propriétaire de ces terres et s'en occupe depuis des temps immémoriaux. C'est la raison pour laquelle nous exigeons que la Constitution reconnaisse ce titre aborigène. On ne peut faire de distinction entre la terre, la langue et les lois de notre culture. Tout chez la population Nishga—notre façon de vivre, nos moyens de subsistance, nos rapports les uns avec les autres et avec le reste du monde—tout se fonde sur la possession de la terre. (Conseil de tribu Nishga, C. spécial, 7:31)

Dans quelques régions du Canada, des traités furent négociés avec les gouvernements indiens afin que les terres puissent être colonisées. La signature de ces traités a modifié la notion de titre ancestral. Les Indiens considèrent que les traités affirment leurs droits et établissent le partage des terres et des ressources, alors que les gouvernements non indiens les perçoivent comme étant l'extinction des droits à la terre et aux ressources.

> Lorsque les blancs sont venus au pays, ils ont cherché à obtenir le droit d'occuper certains de nos territoires afin de cultiver le sol pour se nourrir, et ils voulaient officialiser notre consentement par un traité. Nos chefs, agissant dans leur capacité tout à fait légitime de leaders des gouvernements indiens, étaient prêts à consentir à un tel traité officiel. Tout ce que les chefs ont accepté de faire, c'est de permettre aux blancs de vivre sur le territoire et

d'y cultiver le sol. C'est tout ce que nos ancêtres ont accepter de céder par cet accord de traité, et rien de plus. (Conseil de tribu Yellowhead, S.-comité, 10:32)

Les réserves

Les témoins indiens ont également souligné qu'à leur avis il était historiquement inexact de considérer les réserves comme des propriétés offertes aux Indiens par le gouvernement, comme les non-Indiens le font. Il s'agit en fait de régions que les Indiens se sont réservées pour eux-mêmes dans les traités, ou des régions qu'ils n'ont jamais cédées.

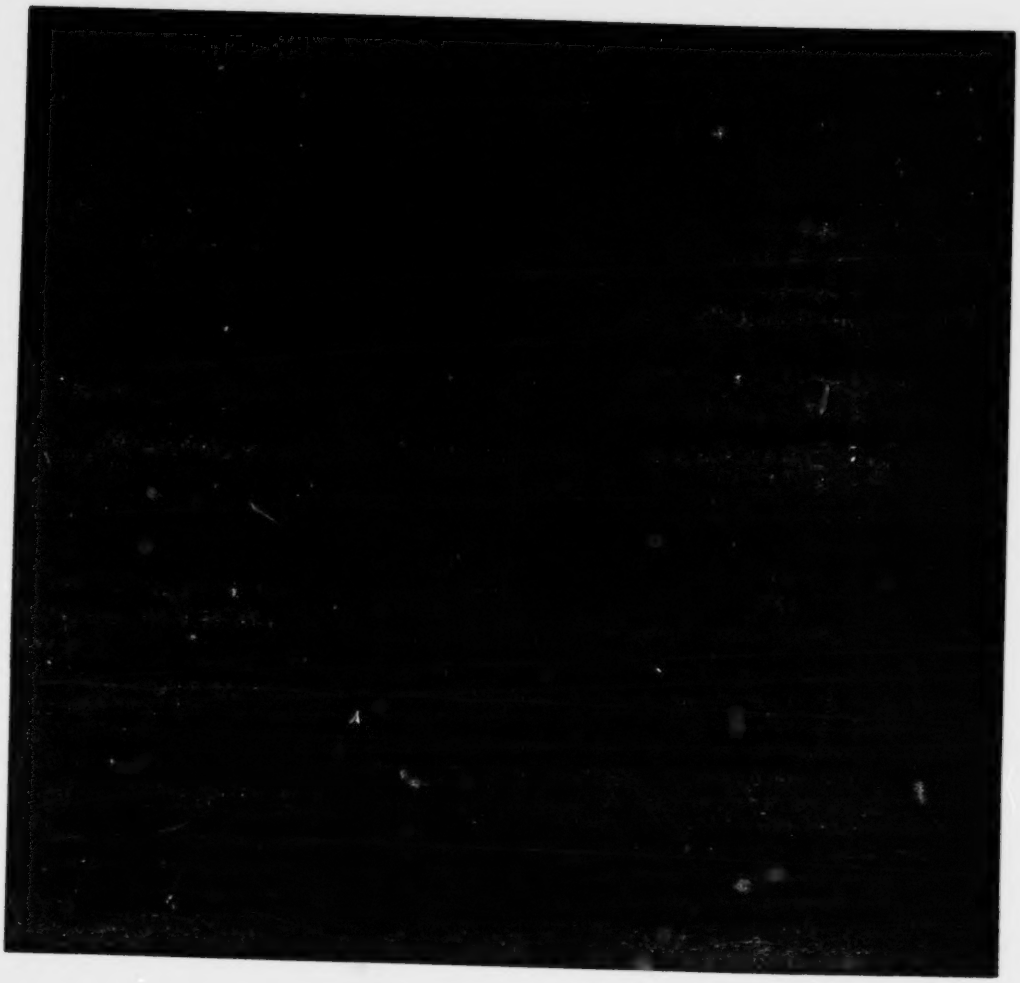
> Les réserves ont été établies en vertu de la Proclamation et des traités, il s'agissait de terres réservées où la souveraineté de notre peuple restait intacte pour des générations. Ce n'étaient pas les terres acquises par la Couronne et accordées à nous par la suite. La Couronne n'avait pas de terres à nous donner à l'époque du traité; c'était nous qui possédions toutes les terres. C'est nous qui vous avons donné l'accès conditionnel à ces terres. (Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan, S.-comité, 16:18)

Les présomptions non indiennes ont mené à un cadre juridique—dans la *Loi sur les Indiens* et les décisions des tribunaux à partir de l'affaire *St. Catherine's Milling*—qui reflète une perspective tout à fait contraire. Il est précisé dans la Loi qu'une réserve est «une parcelle de terrain dont le titre juridique est attribué à Sa Majesté et qu'Elle a mise de côté à l'usage et au profit d'une bande». Dans l'affaire *St. Catherine's Milling*, la Cour suprême du Canada a décrit l'intérêt indien dans une terre comme «un simple fardeau» sur le droit provincial à une terre. Bien que dans d'autres cas juridiques l'intérêt indien soit décrit dans des termes plus forts, les tribunaux ont soutenu que le titre appartenait aux provinces une fois que l'intérêt indien était cédé. Cette approche a été modifiée par des accords fédéraux-provinciaux dans toutes les régions du Canada sauf au Québec et à l'Île-du-Prince-Edouard. Il en résulte que les bandes et le gouvernement fédéral détiennent tous les droits de gestion des terres des réserves avant et après la cession. Ces concepts ne concordent pas avec celui des Indiens voulant qu'ils détiennent tous les droits sur les terres des réserves.

La notion juridique de «réserve», aux termes de la *Loi sur les Indiens* et de la politique du MAINC à l'égard des droits fonciers ont créé des problèmes, même pour les Indiens qui vivent dans des régions isolées. Par exemple, le Comité a tenu des audiences à Lansdowne House, dans le nord de l'Ontario, sur une terre qui n'est pas considérée comme une réserve bien que les populations aient toujours vécu dans la région. Les Affaires indiennes ont installé les gens dans une région marécageuse, éloignée des approvisionnements en bois, et l'eau potable y est polluée. La population de Lansdowne House n'a pas réussi à obtenir la permission de s'installer ailleurs dans la région:

> . . .la province d'Ontario est d'avis que nos terres sont des terres de la Couronne. Nous devons donc obtenir leur approbation et le permis provincial pertinent afin de pouvoir utiliser nos propres terres. Le ministère des Affaires indiennes se range du côté de la province dans ce litige sur les terres, parce que, d'après le gouvernement du Canada, les Nishnawbe-Aski ont renoncé à leurs terres sauf pour les réserves. Le ministère des Affaires indiennes a donc des réticences à nous aider à nous réinstaller à cause de nos conflits fonciers avec la province. (Conseil de tribu du Centre, C. spécial, 37:12)

Le gouvernement fédéral justifie le fait qu'il a retenu le contrôle des terres indiennes, tel que prescrit dans la *Loi sur les Indiens*, en alléguant que c'était nécessaire pour empêcher les non-Indiens de les utiliser à leur profit. On a toujours craint que les Indiens prennent des dispositions imprévoyantes. Pourtant, comme l'étude du Comité sur les rapports fiduciaires l'a relevé, le gouvernement fédéral a disposé de vastes territoires sans nécessairement tenir compte des intérêts des Indiens.



Il est arrivé, dans certains cas, que les territoires de quelques bandes soient considérablement réduits pour des projets tels que la construction de chemins de fer, de routes, de bases militaires et de barrages. La Bande Kitsumkalum, par exemple, a décrit comment la moitié de sa réserve a été louée ou cédée sous la forme de droits de passage. (C. spécial, 7:70) Le chef Goulais de la bande Nipissing a décrit d'autres cas où les cessions de terrain ont entraîné de lourdes pertes pour sa bande:

> Au cours des dernières années, beaucoup de bandes ont perdu des terres de différentes façons. Dans certains cas, on parle de cession de terrain, et certaines de ces cessions pourraient être considérées comme non valides. Il y a eu une érosion du littoral des propriétés de bandes provoquée par les aménagements hydroélectriques, particulièrement par les variations du niveau des eaux. Voilà des causes précises qui ont contribué à nous faire perdre des terres dans bien des cas. (C. spécial, 14:54-55)

La *Loi sur les Indiens* traduit bien les présomptions des non-Indiens quant aux rapports entre le Canada et les Indiens. La Loi décrit de quelle manière une terre réservée peut être cédée (un mot qui peut s'appliquer à la fois à la vente, à la location ou à tout autre moyen),

mais ne dit pas comment une bande peut acquérir des terres. On a supposé que la population indienne diminuerait progressivement pour éventuellement disparaître.

La *Loi sur les Indiens* établit un système unique de possession des terres dans les réserves indiennes; il devait favoriser la transition d'un système collectif de possession des terres à un système mettant l'accent sur la propriété individuelle, semblable à celui en usage parmi les non-Indiens. Tout membre d'une bande peut obtenir le droit d'utiliser et d'occuper une partie de la réserve par le biais d'un régime d'allocation. Aux termes du paragraphe 20(1) de la Loi, il peut posséder une terre qui lui est attribuée par le conseil de bande avec l'approbation du Ministre. Un certificat de possession est délivré par le Registre des terres de réserve à un individu qui doit utiliser la terre en respectant les règlements de la bande et les dispositions de la Loi. Celle-ci prévoit aussi l'utilisation d'une terre d'une manière provisoire ou sous conditions. Dans ces cas, un certificat d'occupation permet à un Indien d'occuper la terre pour une période renouvelable de deux ans.

De nombreuses bandes n'ont pas recours à ces certificats ou à d'autres dispositions de la *Loi sur les Indiens* relativement à la possession des terres. Elles suivent les coutumes de la bande ou attribuent les terres selon le bon plaisir du conseil de bande. Certaines bandes ont expliqué qu'elles n'utilisaient pas le régime d'allocaton en raison de l'imprécision de la Loi, de même que du degré de discrétion ministérielle:

> Le régime d'allocation n'est pas bien compris et fait l'objet de beaucoup d'ignorance auprès des bandes. Cela crée une confusion entre les droits de l'individu à qui la terre a été attribuée et les droits collectifs de sa bande.
>
> La description que les textes législatifs donnent du système est tellement mauvaise et la discrétion ministérielle y joue un tel rôle qu'il est dans bien des cas impossible d'établir des priorités entre l'individu et la bande et entre l'individu et le gouvernement. (Association des Indiens iroquois et alliés, C. spécial, 16A:30, 52)

Qui plus est, le régime d'allocation diffère fondamentalement des traditions pratiquées par de nombreuses premières nations en matière de possession des terres. Au cours des années, l'équilibre des droits, maintenu par les pratiques traditionnelles, a été bouleversé par l'application de la *Loi sur les Indiens* et des politiques fédérales. Par ailleurs, une tension s'est manifestée quant aux droits des membres actuels d'une première nation indienne et les droits des générations futures qui bénéficieront de la terre et de ses ressources.

Le Comité est d'accord sur le fait que les terres des premières nations doivent être sous leur contrôle. En outre, il revient au gouvernement fédéral d'entretenir sa relation spéciale avec chaque première nation de sorte que les terres de chacune d'elles soient conservées pour son usage.

> Nous aimerions détenir les titres pour les terres de notre réserve. Selon une décision récente de la Cour d'appel fédérale dans le cas Musqueam, le Ministère n'a pas de responsabilité juridique en tant que détenteur de titres. Cette situation est totalement inacceptable, et le Ministère ne peut citer de raison légitime pour continuer de détenir ce titre. (Conseil de bande des Indiens de Sechelt, C. spécial, 6:97)
>
> Nous voulons qu'on nous assure que le gouvernement fédéral nous reconnaîtra le droit imprescriptible et inaliénable de posséder et de contrôler nos terres. Cette assurance doit être *le premier pas* dans la direction du gouvernement autonome indien. (Bande Chiniquay, S.-comité, 8:60)

36. Le Comité est convaincu que, de manière à assurer la réalisation de l'autonomie politique, chaque première nation indienne doit avoir les pleins droits de contrôler ses terres de la façon dont elle considère juste et appropriée. Cela signifie le plein pouvoir de contrôler le régime de possession des terres et de leur utilisation sur les réserves. Ces régions devraient être reconnues comme étant des terres indiennes.

37. Le Comité recommande donc que le gouvernement fédéral favorise le changement constitutionnel nécessaire pour reconnaître dans la loi les pleins droits des premières nations indiennes aux terres, aux eaux et aux ressources dans toutes les régions maintenant classées comme réserves ou à l'avenir considérées comme terres indiennes. Entre-temps, le Comité demande instamment aux représentants désignés des premières nations indiennes et aux représentants du gouvernement fédéral de se mettre d'accord sur les mesures maintenant possibles pour atteindre ces objectifs.

Terres et ressources des premières nations indiennes

Une fois ces changements apportés, les administrations des premières nations exerceraient le plein contrôle des ressources sur les réserves et recevraient toute redevance provenant de leur exploitation. Ce principe est conforme à la portée générale du présent rapport qui suggère que les administrations des premières nations indiennes aient la juridiction exclusive des activités dans les réserves. De plus, les administrations des premières nations seraient responsables de l'utilisation et de la gestion de ces fonds et devraient en rendre compte à leurs populations.

Aux termes de la *Loi sur les Indiens*, une bonne partie des terres de réserve a été conditionnellement cédée pour permettre la location et la mise en valeur. À l'avenir, de telles questions relèveront des premières nations et de nouvelles cessions n'auront pas lieu. Les premières nations feraient leurs propres accords pour la location de terres, et le statut juridique des terres—c'est-à-dire des «terres indiennes»—restera inchangé.

Pour les terres actuellement classées comme étant «cédées conditionnellement» à des fins telles que des centres commerciaux, des terrains de golf ou des exploitations forestières, il faudra que des représentants du gouvernement fédéral et des premières nations concernées étudient la question. De nouveaux accords quant à la gestion et à la juridiction futures devront tenir compte d'autres intérêts sur les terres, particulièrement ceux des locataires.

Le territoire d'une première nation indienne ne pourra pas être vendu et faire partie d'une autre juridiction; il demeurera toujours sous le contrôle de la première nation.

Si la population d'une première nation indienne décidait qu'il est à son avantage d'échanger, de vendre ou de céder ses intérêts dans des terres ou des ressources non renouvelables, le Comité est d'avis que le gouvernement fédéral ne devrait pas intervenir. La population d'une première nation indienne s'assurerait, par sa propre forme de gouvernement, qu'elle s'est garantie, à elle et aux générations futures, une protection suffisante. Dans de telles circonstances le Comité ne voit pas la nécessité de contraintes extérieures quant à la vente ou à l'hypothèque de ces terres.

38. Le Comité recommande qu'il y ait un registre officiel des terres des premières nations indiennes. Il contiendrait les dossiers des terres sous le contrôle des premières nations indiennes pour les distinguer des terres fédérales et provinciales.

La combinaison d'une propriété collective par une première nation indienne et d'une juridiction par une administration d'une première nation mène à une situation unique en son genre. Une administration de première nation indienne sert non seulement dans les questions gouvernementales, mais aussi, d'une certaine manière, représente les intérêts de ses membres sur les biens possédés en commun. En ce sens, une administration de première nation indienne est différente d'une administration municipale ou provinciale. Cela pose un problème particulier en ce qui a trait aux non-membres qui vivent sur les terres indiennes, lesquels peuvent penser, en tant que résidents, qu'ils ont le droit de participer à l'administration de la collectivité. Pourtant, comme non-membres, ils ne partagent pas la propriété des biens gérés par cette administration et n'ont pas voix au chapitre sur ces questions. Les droits ancestraux doivent prévaloir sur toute revendication de non-membres à une protection aux termes de la Charte des droits. Seules les personnes qu'une première nation indienne décide d'inscrire à son effectif devraient avoir le droit de participer au choix des membres de l'administration de cette première nation ou de participer aux affaires gouvernementales.

> . . .les réserves indiennes lorsqu'elles ont été créées ont été réservées aux-Indiens. Mais à mesure qu'un nombre de plus en plus grand de non-Indiens viennent s'installer dans les réserves, cet objectif est de plus en plus difficile à réaliser. Je ne parle pas seulement ici des non-Indiens, mais également du développement proprement dit. Il nous est difficile, en tant qu'Indiens, de survivre parce que ces gens qui viennent s'installer chez nous apportent leurs propres lois et leurs propres règlements, qu'il s'agisse d'une interprétation de la notion de propriété de la terre dans les réserves indiennes et du détenteur des droits afférents—et en l'occurence la Charte des droits pourrait fort bien servir d'arbitre. Les Blancs ou les non-Indiens qui vivent dans les réserves et qui invoquent la Charte des droits pourraient fort bien un jour recevoir le droit ou le pouvoir d'en élire les chefs. C'est fort possible. (Premières nations du conseil de tribu de South Islands, C. spécial, 5:54-55)

Les intérêts indiens dans d'autres terres

39. Pour promouvoir l'autonomie politique, il faut tout d'abord que les premières nations indiennes exercent le contrôle des terres indiennes. Les Indiens ont également demandé la reconnaissance de certains droits découlant de traités ou de titres ancestraux aux régions traditionnelles de chasse et de trappe.

Des témoins indiens ont manifesté un intérêt dans les terres qui n'ont pas été aliénées du contrôle des Indiens par un procédé consensuel. Les collectivités indiennes ne vivent pas toujours sur ces terres. Ils revendiquent cependant certains droits en raison du fait qu'ils étaient les propriétaires originaux de plus vastes territoires et en vertu des dispositions des traités selon lesquelles les Indiens ont seulement voulu partager ces terres et non les céder complètement. Les témoins indiens ont constamment mis l'accent sur le fait que leurs droits ne prenaient pas fin à la limite des réserves. Ils ont au contraire souligné la nécessité de mettre au point des mécanismes par lesquels les Indiens pourront participer au contrôle et à la gestion de ces terres et de leurs ressources en favorisant un régime de co-existance et non l'exclusion d'autres intérêts.

La mise en œuvre de mégaprojets, l'exploitation forestière, la construction de barrages et les projets d'irrigation, auxquels les Indiens ont peu ou pas participé, ont mis en danger l'équilibre économique de nombreuses collectivités indiennes. Par exemple, les bandes indiennes qui chassent et trappent, activités qui exigent un vaste territoire, peuvent être gravement touchées par des projets tels que la construction d'un barrage à des centaines de milles. Les administrations des premières nations veulent partager la prise de décisions qui pourraient toucher leurs territoires et leurs ressources. Avec les administrations des premières nations indiennes en place, la mise en valeur des terres sur lesquelles les Indiens revendiquent des droits devra être décidée par toutes les administrations concernées. De même, sur la question de la mise en valeur des ressources, tous les paliers de gouvernement devront tenir compte des intérêts et des préoccupations des administrations des premières nations indiennes.

40. Dans le passé, un contrôle externe a signifié que les Indiens n'ont pas partagé pleinement les bénéfices financiers de revenus tirés de l'exploitation de ressources telles que le minerai, le pétrole et le gaz. Ces revenus pourraient avoir un effet considérable sur le développement d'une base économique viable, en permettant aux administrations des premières nations indiennes de devenir économiquement indépendantes.

Terres au nord du 60e

Les populations des premières nations indiennes dans le Nord sont placées devant des choix particulièrement difficiles. Elles représentent une forte proportion de la population et étudient d'autres régimes que celui des réserves comme moyen de posséder des terres. Le règlement des conflits, quant aux terres et aux droits, dans les Territoires oblige les générations présentes à agir avec générosité et honnêteté et à veiller que les populations indigènes du Nord soient les principaux bénéficiaires du développement en obtenant une juste part des ressources, maintenant et à l'avenir. Ce faisant, le gouvernement fédéral devra tenir compte des voeux des peuples indigènes et mettre au point des moyens de possession différents des terres et de contrôle de ceux en usage dans le sud du Canada.

> Le système des réserves n'est ni souhaitable ni réalisable dans le Nord étant donné les vastes régions sur lesquelles les Dénés revendiquent leurs droits. Les terres mises de côté pour la juridiction et l'utilisation exclusives des Dénés seraient désignées et protégées en vertu des dispositions d'un accord sur les droits aborigènes, et non en vertu de la *Loi sur les Indiens*, et tous les autres domaines relevant des Dénés seraient sous la juridiction du gouvernement public mis en place. (Nation dénée, C. spécial, 28:48)

Restauration de la propriété des terres et des ressources

Cet élément est perçu comme un prérequis à l'autonomie politique; les premières nations indiennes doivent posséder un territoire suffisamment étendu pour leurs membres. L'accroissement de la population, par une croissance naturelle ou le retour des membres qui vivent présentement hors des réserves, créera des pressions supplémentaires. La réintégration de personnes qui n'étaient pas reconnues comme Indiens aux termes de la *Loi sur les Indiens* peut entraîner des pressions sur la propriété de terres et les ressources communautaires.

Le Sous-comité sur les femmes indiennes et la Loi sur les Indiens a recommandé la réinscription, sur demande, des femmes et de leurs enfants qui ont perdu leur statut d'Indien

en vertu de la mise en application de la Loi. Le Sous-comité a fait remarquer que cela pourrait élargir l'appartenance à une bande et entraîner une demande pour des terres et des ressources supplémentaires.

Plusieurs témoins ont fait mention du fait que la réintégration entraînerait un besoin de terres additionnelles pour accueillir une population plus nombreuse.

> Là où certaines personnes seront rétablies dans leurs droits, il faudra venir en aide aux tribus—aussi bien du point de vue territorial que du point de vue financier. (Conseil de tribu Carrier-Sekani, C. spécial, 20:36)

41. Le Comité recommande que toute réintégration de membres mandatée par le gouvernement fédéral fasse l'objet d'un examen pour déterminer les ressources additionnelles nécessaires pour répondre à leurs besoins et pour recommander un mécanisme pour leur prestation.

Comme l'indique le projet de recherche sur le fondement économique commandé par le Comité, un territoire suffisant est essentiel au développement économique futur, à l'indépendance économique et à l'autonomie politique. (p. 113 de l'original, traduction libre)

> Tout d'abord, il doit y avoir un lien absolu entre les ressources de la terre et l'indépendance économique du gouvernement indien. Sans terre, sans ressources, il n'y a pas d'indépendance économique; et sans indépendance économique, il n'y a pas de gouvernement indien. Notre prémisse est donc qu'il nous faut disposer de nos terres afin de mettre en valeur nos ressources et de conquérir notre indépendance économique. (Association des Indiens iroquois et alliés, C. spécial, 16:23, 32)

Dans les premières négociations au sujet des terres pour les réserves, on avait tendance à mettre de côté des terres situées dans les régions rurales ou éloignées. Dans certains cas, les Indiens eux-mêmes préféraient ces régions, mais les temps et les circonstances ont changé. Les premières nations indiennes ne devraient pas être limitées à une économie fondée sur les terres, si tel n'est pas leur souhait, et devraient être libres d'entreprendre une variété de projets à caractère économique. L'élargissement du territoire pourrait comprendre des terres dans les régions urbaines, rurales ou éloignées, selon les volontés des administrations des premières nations indiennes.

Au long des années, les gouvernements canadiens ont répondu négativement aux revendications territoriales formulées par les Indiens, alléguant qu'il n'y avait plus de terres disponibles ou en réfutant par tous les moyens les raisons données pour les revendications. Malheureusement, cette attitude négative concernant les droits fonciers des Indiens était partagée par de trop nombreux Canadiens.

Il est important de souligner les fausses prémisses et l'injustice de cette attitude. Alors que les gouvernements canadiens ont été lents à trouver des terres pour régler de nombreuses revendications territoriales, notamment celle des Nishgas, ils n'ont eu aucune difficulté à trouver des terres pour de vastes parcs nationaux, des bases militaires, des installations hydro-électriques, des aéroports et des projets de mise en valeur des ressources. Le Canada a mis de côté 130,168 kilomètres carrés pour des parcs nationaux contre seulement 26,335 kilomètres carrés pour des réserves. Le Comité ne met pas en doute la nécessité des parcs, des bases militaires et des aéroports, mais il n'en reste pas moins que les droits fonciers des premiers habitants de ce continent méritent autant d'attention sinon plus. Les Canadiens, qui

se considèrent justes et équitables, doivent réviser leur position sur cette question. Le gouvernement devrait s'engager dans cette entreprise avec au moins autant de volonté qu'il consacre à trouver des terres pour les projets gouvernementaux.

L'un des problèmes les plus graves qui ait été porté à la connaissance du Comité est celui des bandes qui n'ont pas de réserves: les bandes de Lubicon et de Conne River en sont des exemples. Certaines bandes vivaient sur des terres de la Couronne, d'autres étaient dispersées. Il y avait aussi les bandes qui possédaient des terres, mais dont les membres avaient dû les quitter à cause de politiques du MAINC les privant de services, de logements, d'écoles et de routes.

42. Le Comité recommande que le gouvernement fédéral donne la priorité à l'octroi de terres aux collectivités indiennes qui n'ont pas de réserves.

D'autres moyens d'accroître le territoire des Indiens comprennent l'exécution des obligations prévues dans les traités. Dans certains cas, les négociations sur le choix d'une réserve durent depuis des décennies. Il est maintenant temps de prendre des mesures pour régler ces questions. Les terres choisies devraient satisfaire l'administration concernée d'une première nation indienne.

43. Le Comité recommande que le gouvernement fédéral donne la priorité au respect des droits fonciers et au règlement des revendications territoriales.

Toute revendication doit être réglée d'une façon rapide et juste. Le mécontentement à l'égard du processus et de la politique actuels en matière de revendications territoriales s'est exprimé tout au long des audiences; la section suivante du présent chapitre est donc consacrée à cette importante question.

44. Le Comité recommande que le principal moyen d'élargir les terres et les ressources des administrations des premières nations soit un processus juste et efficace de règlement des revendications territoriales.

Une fois que les droits fonciers auront été respectés et que les revendications territoriales auront été réglées, les premières nations indiennes voudront peut-être accroître leur territoire en achetant des terres supplémentaires. Aux termes des dispositions actuelles de la *Loi sur les Indiens*, les bandes, constituées en société, peuvent acheter des terres, mais celles-ci ne sont pas considérées comme des «terres réservées aux Indiens».

Le Comité est d'accord sur le fait que les administrations des premières nations indiennes puissent acheter des terres supplémentaires et qu'elles en aient les droits de propriété, mais la juridiction pose des problèmes particuliers. Si les administrations des premières nations souhaitent acquérir la juridiction sur les terres qu'elles auront achetées, cette question ne pourra être réglée que par des discussions trilatérales. La juridiction pourra être transférée si des accords peuvent être conclus en tenant compte des intérêts provinciaux. Par exemple, l'hésitation d'une province à effectuer un transfert de juridiction, en raison de la perte d'impôts fonciers, pourrait être surmontée par une garantie de paiement qui compenserait la perte éventuelle de tels revenus. Dans d'autres cas, les coûts d'entretien des terres peuvent être plus élevés que les revenus fiscaux et une province pourrait alors accepter facilement un transfert de juridiction. Par ailleurs, on pourrait négocier des accords de juridiction conjointe.

Le Comité a recommandé un système de paiements par habitant pour couvrir les coûts de fonctionnement administratif et des fonds supplémentaires pour le développement économique et pour corriger les lacunes d'infrastructure. Les accords quant aux transferts fiscaux fédéraux devraient être mis en place dès que les administrations des premières nations seront établies et reconnues. Le Comité attache toutefois autant d'importance à la mise en oeuvre rapide d'une nouvelle politique en matière de règlement des revendications territoriales qu'à d'autres mesures visant à accroître le territoire et les ressources en vue de l'autonomie politique des Indiens. Le règlement des revendications territoriales fournit une base économique aux administrations des premières nations indiennes et les rendent moins dépendantes de l'appui financier du gouvernement fédéral.

Le règlement des revendications territoriales

De nombreux témoins ont affirmé que le règlement des revendications territoriales était une condition préalable à l'autonomie politique des Indiens et qu'il fournirait une assise économique.

> Jusqu'à ce que notre revendication territoriale soit admise et jusqu'à ce que le gouvernement du Canada reconnaisse notre base territoriale et nos compétences, l'autonomie politique des Indiens ne sera qu'une illusion. Le gouvernement du Canada doit s'engager sérieusement à négocier nos revendications territoriales de façon que notre peuple ait une base territoriale à partir de laquelle il pourra accéder à l'autonomie politique. (Nation Mohawk de Kanesatake, C. spécial, 30:136)

> Sans terres, sans ressources, il n'y a pas d'indépendance économique; et sans indépendance économique, il n'y a pas de gouvernement indien. Notre prémisse est donc qu'il nous faut disposer de nos terres afin de mettre en valeur nos ressources et de conquérir notre indépendance économique. (Association des Indiens iroquois et alliés, C. spécial 16:32)

La question des revendications a traîné depuis des années avant que le gouvernement fédéral ne les reconnaissent. Pour bien illustrer leur frustration, des témoins ont mentionné des témoignages entendus par des comités et des commissions du gouvernement fédéral en 1915 et même plus tôt au sujet de questions qui n'ont pas encore été réglées.

En 1974, le gouvernement fédéral a créé le Bureau des revendications des autochtones du MAINC qu'il a chargé de négocier le règlement des revendications qui, à son avis, se divisent en deux catégories. Il a désigné sous le vocable de revendications «particulières» celles se rapportant à l'administration de terres et d'autres biens et à l'acquittement des obligations découlant des traités, c'est-à-dire les revendications ayant pour objet des terres qui font partie des réserves ou qui, par traité, auraient dû être mises de côté. Les revendications «globales» sont celles qui ont trait aux titres ancestraux de propriété. La politique du gouvernement fédéral a cet égard est contenue dans deux brochures intitulées *En toute justice* et *Dossier en souffrance*. Les témoins ont critiqué vertement cette politique en matière de revendications. Un témoin a décrit une des brochures de la façon suivante:

> [Elle a été écrite] à l'intention d'un public possédant, et on a utilisé une technique détournée pour créer dans le public une définition de ce qui est équitable. Partant, tout ce qui n'est pas conforme à cette définition est injuste, radical, ni réaliste ni pragmatique. C'est un document très pernicieux à cet égard. (Conseil de tribu des Nishga, C. spécial, 7:54)

De nombreux témoins se sont élevés contre le fait que la politique et le mode de règlement des revendications territoriales soient définis par une décision du gouvernement et non

dans la loi. Ils ont signalé le conflit d'intérêt qui se pose pour un ministère qui statue sur les droits de bandes dont les revendications découlent de ses actes mêmes. Certains ont accusé le gouvernement de ne pas s'être acquitté de sa responsabilité fiduciaire qui consiste à gérer les terres «pour le profit des Indiens», d'avoir procédé à des cessions douteuses dans lesquelles ses représentants avaient joué un rôle et d'avoir manqué à ses obligations découlant des traités. Ce sont des experts juridiques du Ministère, dont l'avis n'est pas communiqué à la bande intéressée et ne peut donc être contesté, qui jugent du bien-fondé des revendications et de l'admissibilité aux fonds nécessaires pour les étayer. Ils n'expliquent jamais pourquoi une revendication a été rejetée. Des témoins indiens se sont élevés contre ce processus parce qu'il concerne de trop près le gouvernement fédéral qui peut seul imposer des conditions. Bien que de nombreuses revendications aient été présentées, peu ont été réglées depuis la création du Bureau des revendications des autochtones.

> . . .à l'heure actuelle, le gouvernement fédéral est à la fois juge, jury et bourreau. Il est tout cela à la fois et c'est ce qui est à l'origine de notre problème. Lorsque les négociations sont rompues, il est impossible d'en sortir. Le gouvernement a donc toute liberté pour décider des résultats de ces négociations si nous ne voulons plus négocier ou si nous ne réussissons pas à nous entendre. Donc, il serait souhaitable de diminuer les pouvoirs du gouvernement fédéral dans ce domaine. (Association des Indiens iroquois et alliés, C. spécial, 16:25)

> J'ai du mal à comprendre pourquoi l'on accorderait à un bureaucrate le pouvoir de décider si telle ou telle revendication territoriale est légitime ou non. La politique établie pour le règlement des revendications territoriales prévoit que les avocats du ministère des Affaires indiennes et ceux du ministère de la Justice jugent du mérite des revendications. Ainsi, ils sont à la fois avocats de la défense et juges. Et, ce qui vient davantage compliquer la chose, l'avis qu'ils rendent et leurs opinions concernant ces revendications sont confidentiels. C'est pourquoi je pense pouvoir dire qu'ils se sont donné le rôle de protéger le gouvernement fédéral et les provinces contre toutes les revendications que pourront déposer les premières nations. Et pour ce qui est des revendications qui ont un certain mérite selon eux, ils les négocieront à l'amiable, bien que la compensation qu'ils accorderont devra être proportionnelle à la solidité de la revendication. Dans ce cas, donc, si l'on veut un traitement juste il est préférable de recourir aux tribunaux. (Bande de Restigouche, C. spécial, 22:10)

De vives critiques ont été formulées à l'égard des limites imposées aux revendications possibles. Il n'est donné suite à aucune revendication se rapportant aux traités ou à tout événement précédant la Confédération. En outre, des griefs légitimes doivent être laissés de côté si la loi a annulé les revendications, concept étrange en vertu duquel la loi adoptée depuis que le problème s'est posé autorise le gouvernement à se soustraire à ses obligations légales.

> Ce concept d'anéantissement par la loi abrogera unilatéralement les titres micmacs, qui avaient été protégés dans le Traité d'amitié et de paix de 1752 et dans la *Proclamation royale de 1763*. Cette politique viole un principe de droit international qui figure dans *La déclaration de principes pour la défense des nations et des peuples indigènes de l'hémisphère ouest*, adoptée en 1977 par la Conférence d'organismes non gouvernementaux internationaux sur la discrimination à l'endroit des peuples autochtones des Amériques. (Bande de Restigouche, C. spécial, 22:11)

On s'est également opposé au fait qu'à l'heure actuelle, le règlement des revendications territoriales incombe entièrement à l'exécutif. Il n'est assujetti ni à l'examen du Parlement ni à celui d'un tribunal indépendant et échappe donc à l'appareil judiciaire.

Des témoins ont affirmé que la politique actuelle avait été élaborée sans la participation des Indiens:

> Cette politique a été mise au point par le seul ministère des Affaires indiennes et ne tient absolument pas compte, dans sa formulation, des fortes recommandations de toutes les organisations indiennes du Canada, spécialement de celles de l'Ontario, concernant les principes et les mécanismes de règlement des revendications. (Bande Onegaming, C. spécial, 1:49)

À leur avis, la règlementation des revendications doit comprendre les questions politiques ainsi que des questions de terres. Le gouvernement fédéral, pour sa part, affirme qu'elles doivent être réglées une fois pour toutes et ne devraient pas inclure des questions de développement politique. Néanmoins, au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, des discussions de nature politique ont eu lieu dans le cadre des négociations entourant les revendications territoriales.

L'étude de recherche commandée par le Comité sur le fondement économique de l'autonomie politique (voir Chapitre 6) a mis en question l'utilité de la Convention de la Baie James et du Nord québécois comme modèle pour d'autres accords sur les revendications. Bien que la Convention ait apporté des bénéfices pour les Cris, la mise en oeuvre de la Convention n'a pas été sans heurts. Pour respecter le principe de la reconnaissance des divergences entre les nations indiennes, le Comité conclut qu'aucune formule peut servir de modèle pour tous les accords sur les revendications.

45. Le Comité est convaincu qu'il faut adopter une nouvelle politique destinée à promouvoir le règlement juste et équitable des revendications en souffrance compte tenu du fait que les droits ancestraux ou issus de traités sont protégés par la Constitution. Le gouvernement fédéral et les administrations des premières nations indiennes devraient entamer sur-le-champs des négociations afin d'en arriver à un nouveau mode de règlement qui serait défini par la loi.

46. Les détails de cette nouvelle politique et de ce nouveau mode de règlement devraient être arrêtés aux termes de négociations bilatérales, mais le Comité désire préciser certains principes qui devraient y être intégrés.

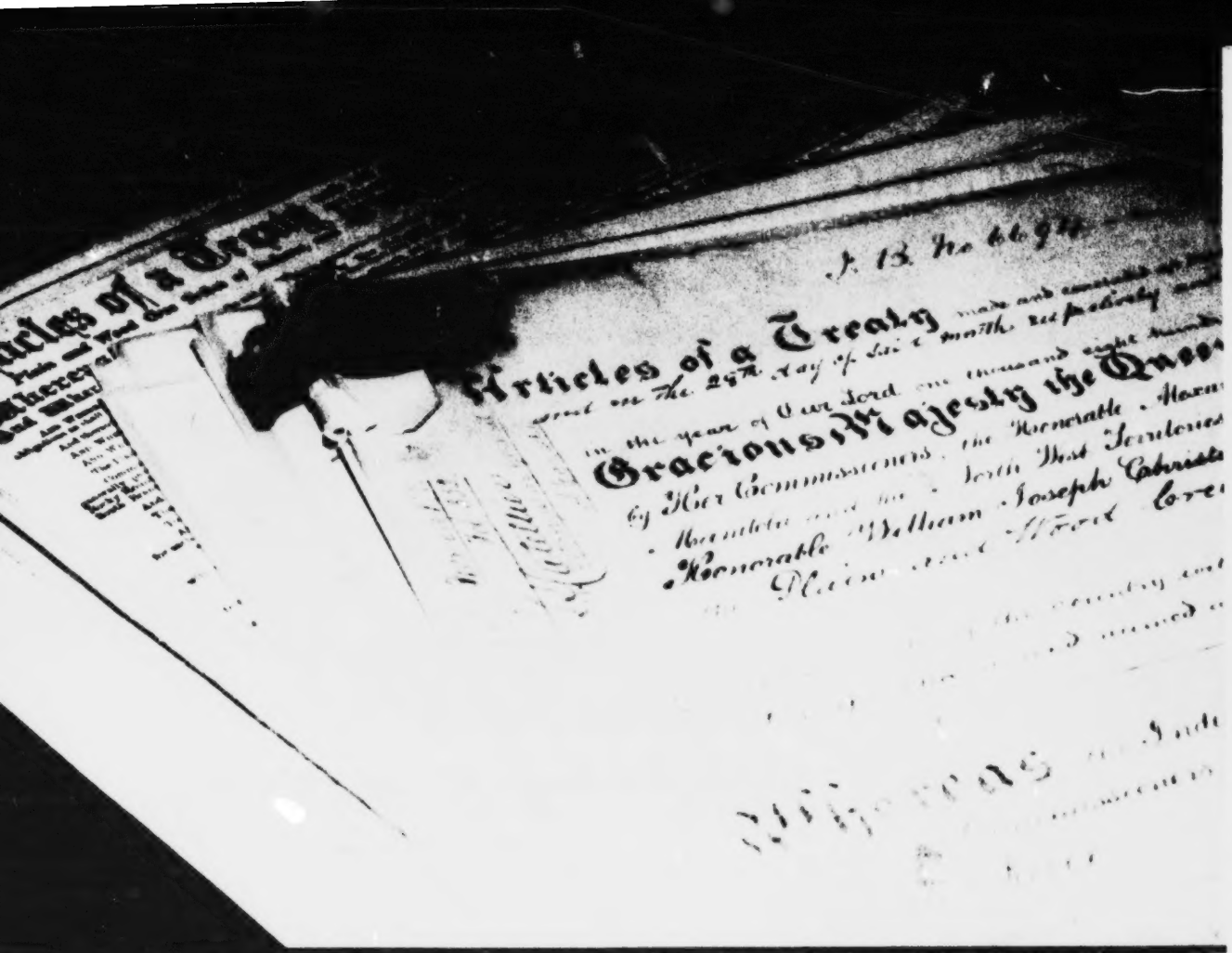
47. Il est essentiel que le nouveau mode de règlement soit protégé contre l'intervention politique. Il devrait être énoncé dans une loi de façon à ne pouvoir être facilement modifié. Les revendications devraient faire l'objet de négociations entre le gouvernement et le requérant, et une tierce partie devrait en faciliter le règlement. Dans l'impossibilité d'en arriver à une entente, il devrait y avoir possibilité d'un mode de règlement quasi-judiciaire. Pour pouvoir participer efficacement aux négociations territoriales, les administrations des premières nations indiennes doivent bénéficier de l'aide financière adéquate. Enfin aux termes d'une nouvelle politique, les traités et autres droits datant de la période avant la Confédération devraient être reconnus, et les revendications ne devraient pas être considérées comme étant annulées par législation.

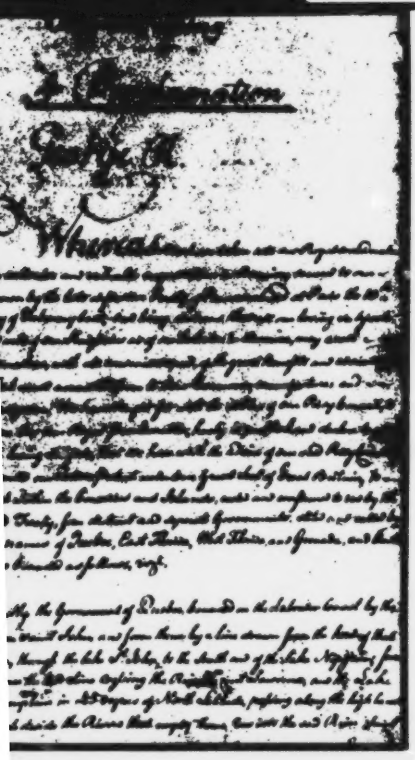
Le Comité critique particulièrement la politique consistant à éteindre tous les droits généraux et droits fonciers, et non pas seulement ceux faisant l'objet des négociations. Par contraste, les droits généraux du gouvernement ne sont pas assujettis à cette politique d'extinction.

48. Le concept de l'extinction générale devrait être abandonné complètement dans le contexte du règlement des revendications; les ententes devraient être limitées aux questions spécifiquement négociées.

Jusqu'à maintenant, le gouvernement fédéral a fait preuve de lenteur dans le règlement des revendications. Le temps est venu de changer d'attitude et de promouvoir une politique de règlement équitable, juste et rapide des revendications. Le Canada devrait assurer une assise économique solide à ceux qui ont partagé leurs terres et leurs ressources; c'est du moins le principe qui devrait sous-tendre une telle politique. Il reconnaîtrait ainsi la contribution des Indiens à la croissance et au développement du Canada.

Si le gouvernement fédéral décidait de régler rapidement les revendications, il lui faudrait faire appel à la collaboration des provinces. Il devrait tout mettre en œuvre pour les faire participer, lorsqu'il y a lieu, aux efforts de règlement. Le processus de règlement des revendications devrait aussi inclure un examen conjoint périodique de façon à tenir compte des situations changeantes.





LES RAPPORTS FIDUCIAIRES

CHAPITRE 9

LES RAPPORTS FIDUCIAIRES

La nature permanente du lien spécial, parfois décrit comme un rapport fiduciaire, entre «Sa Majesté la reine» et les nations indiennes de l'Amérique du Nord est définie dans le passage suivant:

> Il a été et continue à être essentiel pour les nations indiennes d'avoir signé des traités avec Sa Majesté. Les anciens pensaient que le lien de confiance qu'ils nouaient avec un autre État souverain était sacré et survivrait au temps et aux gouvernements. La durée des promesses et leur caractère inviolable étaient également importants pour les représentants de Sa Majesté qui déclaraient:
>
> > La Reine doit penser à ce qui arrivera dans un avenir très lointain. Par conséquent, les promesses que Nous devons faire ne valent pas seulement pour aujourd'hui, mais également pour demain, pas seulement pour vous mais pour vos enfants déjà nés et à naître, et les promesses que Nous vous faisons seront respectées aussi longtemps que le soleil brillera et que les fleuves se jetteront dans l'océan.
>
> (Memorandum de demande de défense présenté par la Fédération des chefs indiens de la Colombie-Britannique, l'Association des Indiens d'Alberta et la Confédération des Quatre-Nations à l'occasion du rapatriement de la Constitution, C. spécial, 16A:17)

Pendant la période coloniale, les nations indiennes ont négocié directement et conclu des ententes avec les autorités impériales chargées de coloniser l'Amérique du Nord. Les accords conclus à cette époque furent établis sous forme de traités et dans la politique coloniale britannique, particulièrement dans la *Proclamation royale de 1763*. Ceux-ci sont les premières expressions de ces rapports durables.

La Couronne et les premières nations

De manière à mieux comprendre l'origine, l'évolution et l'état actuel de ces rapports fiduciaires, le Comité a commandé une étude intitulée «La Couronne et les premières

nations: rapports fiduciaires». L'étude retrace en détail l'histoire de ces rapports, de la colonisation à nos jours. Les Indiens, les gouvernements non indiens et les tribunaux donnent tous une version différente de ces rapports. L'existence d'une «fiducie» signifie-t-elle que les Indiens sont les enfants ou des pupilles de l'État ou bien le concept fait-il référence à des promesses solennelles entre nations, lesquelles doivent être respectées?

L'étude décrit les transactions entre la Couronne et les premières nations à l'époque coloniale comme étant de même nature que celles qui ont place entre partenaires ou alliés—des égaux politiques agissant en fonction du consentement et de l'égalité. Avec l'affermissement du contrôle colonial, le concept de fiduciaire a été ajouté au principe du consentement. Dans la Proclamation, la notion de «protection des nations indiennes» apparaît:

> La Proclamation royale reconnaît l'existence de rapports spéciaux entre les nations indiennes et la Couronne. Il s'agit d'une alliance ou de rapports d'interdépendance, non de dépendance. Pourtant, les partenaires ne sont pas sur un pied d'égalité. La Grande-Bretagne, tout en reconnaissant les diverses tribus indiennes comme alliées, assume également certaines responsabilités. Elle affirme que les Indiens qui vivent dans certaines parties de son Dominion et de ses territoires sont sous sa protection. Elle confirme que cela est «juste et raisonnable». Elle établit des rapports quelque peu semblables à une suzeraineté, des rapports d'une nation existant à l'intérieur des frontières et sous la protection d'une plus grande nation. Tout en reconnaissant les tribus indiennes comme nations, la Proclamation contient aussi des éléments, propres à des rapports fiduciaires. . .
>
> La politique qui sous-tend la Proclamation, comme il l'est indiqué, est à deux volets. D'une part, elle vise à centraliser les pouvoirs, quant aux affaires indiennes, entre les mains de la Couronne britannique, d'autre part, elle rend officiel l'intention de la Couronne de raffermir son alliance avec les diverses nations indiennes. Ce faisant, la Proclamation nie le droit des colonies à accorder des terres en dehors de leurs frontières et établit les frontières approximatives du pays indien.
>
> . . .elle établit certaines lignes directrices qui deviendront les principes fondamentaux des rapports entre les Indiens et la Couronne. Ce faisant, la Proclamation reconnaît les droits ancestraux et le devoir de protéger de tels droits. Les droits sont reconnus de manière à garantir une alliance avec les diverses nations indiennes. Les devoirs de la Couronne sont admis parce que ces nations vivent sous la protection de la Couronne. En établissant ces rapports spéciaux, la Proclamation a recours à un langage de fidéicommis, réservant de vastes parcelles de terres à l'usage et au bénéfice des Indiens. (Étude du fiduciaire, p. 87, 92 de l'original, traduction libre)

L'étude de recherche a décrit la progression du rapport spécial de la façon suivante:

> La Couronne assume une responsabilité spéciale quant à la protection et à la gestion des intérêts fonciers des Indiens;
>
> le contrôle de l'administration et de l'aliénation des terres et des biens des Indiens est confié à la Couronne;
>
> les biens indiens entre les mains de la Couronne sont détenus pour l'usage et le bénéfice des Indiens;
>
> la Couronne, en exerçant le contrôle sur les biens indiens, est la gardienne ou le fidéicommissaire des intérêts indiens. (Étude du fiduciaire, p. 172 de l'original, traduction libre)

Plus tard, à mesure que les gouvernements coloniaux à l'intérieur du Canada se renforçaient, ils commencèrent à étendre leur juridiction unilatéralement et à s'emparer des terres

des Indiens, souvent sans leur consentement. Cette situation se réflète dans les décisions législatives et juridiques prises entre 1850 et 1925, et même après. Pendant cette période, le refus du gouvernement fédéral à respecter ses obligations fiduciaires a miné la situation des Indiens au Canada. Au lieu de protéger les biens des Indiens et en dépit des procédures juridiques prévues à cet effet, le gouvernement a permis une érosion continue du territoire des nations indiennes. Les bandes ne recevaient pas un revenu équitable lorsque leurs terres étaient vendues, parfois elles ne recevaient rien. Au lieu de protéger les droits de chasse et de pêche, le gouvernement fédéral a permis que ces droits soient restreints par des lois et a permis ou encouragé la mise en valeur des terres de telle manière que les Indiens ne pouvaient plus poursuivre les activités traditionnelles qui assuraient leur subsistance. Les Indiens ne furent pas indemnisés pour la perte de ces moyens d'existence. De nombreux exemples tragiques du refus du gouvernement fédéral à protéger les intérêts des Indiens ont été cités devant le Comité.

Bien que le Canada soit maintenant entré dans une ère de réévaluation dans laquelle les pires abus du passé sont maintenant éliminés, tant les Indiens que les non-Indiens continuent à vivre avec un héritage de trahison et d'amertume. (S.-comité, 10:30) De nombreuses premières nations vivent dans la pauvreté, leurs territoires et leurs ressources étant diminués. Les comptes en fidéicommis avaient pour objectif d'assurer une partie de la base économique des premières nations indiennes. Aujourd'hui, la plupart des comptes sont insuffisants pour atteindre cet objectif.

Les aspects juridiques de cette situation demeurent pour le moins ambigüs. Les tentatives récentes des Indiens d'obtenir redressement auprès des tribunaux ont échoué, même si les questions juridiques restent sans résolution finale. Récemment, le gouvernement fédéral a allégué qu'il n'indemniserait pas la bande Musqueam pour les pertes découlant de la location d'une partie de ses terres à un prix plus bas que le marché justifiait. Le gouvernement a affirmé qu'il n'avait aucun devoir juridique, mais qu'il était assujetti à une «mission politique plus haute», mais soulignons qu'il n'est pas applicable juridiquement.

C'est pour toutes ces raisons que le Comité, tout au long du présent rapport, a mis de l'avant une nouvelle approche face à ces rapports spéciaux. Le Comité a proposé que le gouvernement fédéral affirme son appui à l'égard de l'autorité des premières nations sur leurs terres et de leur droit de survivre et de prospérer à l'intérieur de la fédération canadienne. De nouveaux rapports sont possibles si l'on reconnaît l'autonomie politique et si l'on garantit un financement. La responsabilité première du gouvernement fédéral serait de promouvoir l'autonomie politique d'une manière qui respecte les droits et les intérêts des premières nations indiennes.

Des notions vieillies, déformées et paternalistes sur la protection des Indiens et des nations doivent être éliminées. Les éléments de ces nouveaux rapports seraient les suivants:

- la reconnaissance des administrations des premières nations, avec les pouvoirs et la juridiction conformes à un ordre distinct de gouvernement au sein de la fédération canadienne;
- des accords fiscaux propres à des entités autonomes;
- une base économique sûre, y compris des terres, des droits à l'eau et aux ressources, qui, avec des services éducatifs et communautaires appropriés dans une société moderne, renforcera la culture et l'économie des premières nations;

- un règlement équitable des revendications territoriales afin de redonner aux premières nations les fonds d'immobilisation en fidéicommis, des terres et des ressources;

- des accords pouvant être appliqués juridiquement entre le gouvernement fédéral et les premières nations afin de mettre en oeuvre de nouveaux accords.

Ces éléments constituent la proposition centrale du Comité, un projet par lequel le gouvernement fédéral pourrait resserrer les liens de confiance.

49. Le Comité recommande que les rapports spéciaux entre le gouvernement fédéral et les premières nations indiennes soient renouvelés et améliorés par la reconnaissance du droit à l'autonomie politique des premières nations indiennes et par la prestation de ressources financières pour rendre ces objectifs réalisables. Les devoirs et les responsabilités du gouvernement fédéral à l'égard des premières nations indiennes devraient être définis dans la Constitution et dans la législation, et devraient être applicables juridiquement.

Une analogie peut être tirée de la situation fiduciaire aux termes du droit international. L'Association des avocats indiens du Canada a cité la *Charte des Nations Unies* en ce qui a trait aux territoires non autonomes, chapitre XI, article 73, qui se lit comme suit:

> Les Membres des Nations Unies qui ont ou qui assument la responsabilité d'administrer des territoires dont les populations ne s'administrent pas encore complètement elles-mêmes reconnaissent le principe de la primauté des intérêts des habitants de ces territoires. Ils acceptent comme une mission sacrée, l'obligation de favoriser dans toute la mesure du possible leur prospérité...et à cette fin: a) d'assurer, en respectant la culture des populations en question, leur progrès politique, économique et social, ainsi que le développement de leur instruction, de les traiter avec équité et de les protéger contre les abus; b) de développer leur capacité de s'administrer elles-mêmes, de tenir compte des aspirations politiques des populations et de les aider dans le développement progressif de leurs libres institutions politiques, dans la mesure appropriée aux conditions particulières de chaque territoire et de ses populations et à leurs degrés variables de développement.

Bien que le rapport entre les premières nations et le Canada diffère de celles des territoires non autonomes, le gouvernement fédéral a les mêmes responsabilités que celles énumérées ci-dessus.

Défense des intérêts et protection des droits

Les témoins qui ont comparu devant le Comité ont demandé que le gouvernement fédéral envisage d'une nouvelle manière son rôle en ce qui a trait aux droits des premières nations indiennes. Il a la responsabilité, aux termes du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnel, 1867*, de favoriser les intérêts des premières nations:

> Il incombe donc au gouvernement fédéral de garder cette responsabilité même quand cela va à l'encontre de ses intérêts dans d'autres domaines. Cela signifie que la protection de nos droits ancestraux, le maintien des traités et de la politique coloniale, dont nous parlons dans notre mémoire, ont primauté sur les autres obligations et responsabilités du gouvernement fédéral. (Bande de McLeod Lake, C. spécial, 20:44)

Tout en rejetant la notion de nations ou de populations indiennes «pupilles» de l'État, le Comité est d'accord sur le fait que le gouvernement fédéral doit agir dans le meilleur intérêt

des premières nations, cet intérêt étant défini par les Indiens eux-mêmes. Les droits ancestraux et issus de traités sont inscrits dans la Constitution et doivent être protégés. Lorsque des conflits surviennent, des poursuites en vertu de lois provinciales régissant la chasse ou la pêche par exemple, ou que des demandes proviennent des premières nations dont les terres accordées par traité sont inondées ou utilisées de manière incompatible avec les droits indiens, la responsabilité du gouvernement fédéral devrait se manifester de deux façons. Le gouvernement fédéral devrait tout d'abord s'assurer que les Indiens peuvent présenter leurs propres arguments pour défendre leurs intérêts. Le sujet est traité plus loin dans ce chapitre. Le gouvernement fédéral devrait ensuite être prêt à intervenir en faveur des Indiens si on le lui demande. La défense des droits et des intérêts indiens relève avant tout des premières nations, mais l'aide fédérale doit être disponible pour renforcer le point de vue indien.

Idéalement, le ministre d'État aux relations avec les premières nations indiennes serait la personne responsable de la qualité des rapports entre les premières nations et les autres ordres de gouvernement. Le ministre d'État devrait agir au nom du gouvernement fédéral pour faire respecter les accords, pour favoriser le bien-être des premières nations et pour défendre leurs intérêts devant d'autres gouvernements ou intérêts.

En dépit de ces efforts, il arrive sans doute qu'il y ait des conflits entre les intérêts des premières nations et les politiques du gouvernement fédéral dans d'autres domaines. Même dans ces cas, lorsque les gestes d'un autre bras du gouvernement fédéral s'opposent aux droits des premières nations, il devrait y avoir un appui continu en faveur des premières nations. Le ministre d'État devrait être chargé de protéger les intérêts des premières nations et devrait avoir le pouvoir d'accomplir cette tâche sans tenir compte d'autres intérêts gouvernementaux. Il existe des précédents; le procureur général est chargé de défendre les intérêts publics et d'accomplir cette tâche en toute indépendance, quelles que soient les pressions politiques ou gouvernementales exercées.

Là ou un devoir spécial ou rapport fiduciaire existe, il ne suffit pas d'équilibré les intérêts concurrents. Dans le cas de *Pyramid Lake Paiute Tribe* c. *Morton*, la Cour de district des États-Unis a considéré la conduite du ministre de l'Intérieur par rapport à l'allocation d'eau rare entre un système d'irrigation et un lac de désert qui était propriété du *Pyramid Lake Paiute*. La cour décida qu'une «décision de jugement» partageant la ressource d'eau entre les intérêts concurrents constituait un abus de confiance de la part du gouvernement dans son obligation fiduciaire vis-à-vis les Indiens. Le fait d'être arrivé à un compromis résultait à la dénégation du caractère spécial d'ordre fiduciaire de la responsabilité du gouvernement.

50. Le Comité recommande que les responsabilités du ministre d'État aux relations avec les premières nations indiennes comprennent celle de favoriser les intérêts des premières nations. Où il existe des intérêts concurrents, la responsabilité précise du Ministre devrait être de protéger les droits des premières nations contre l'usurpation par d'autres gouvernements ou intérêts.

Étant donné les rapports qu'il y a eu entre le gouvernement fédéral et les premières nations, il sera peut-être nécessaire de créer un organisme de surveillance. Ce bureau ou cette commission devrait être distinct du ministère d'État et indépendant de tous les ministères. Son rôle serait de veiller à ce que le gouvernement fédéral remplissent ses obligations envers les premières nations indiennes. Le commissaire devrait faire rapport au Parlement.

Une tâche importante de cette commission pourrait être d'aider les premières nations dans leurs rapports avec la bureaucratie. Pour ce faire, elle devra avoir le pouvoir d'enquêter et de faire rapport sur les plaintes formulées par les Indiens au sujet des agissements du gouvernement. Elle pourrait aussi veiller à ce que le gouvernement n'empiète pas sur les droits ancestraux, les droits découlant des traités ou les autres droits des premières nations, qu'ils soient constitutionnels, statutaires ou établis par des accords gouvernementaux. Le bureau serait analogue à celui d'un ombudsman:

> L'ombudsman législatif est responsable devant l'assemblée législative; il est nommé d'une manière non partisane pour un mandat à long terme et précis, et seule l'assemblée législative peut le relever de ses fonctions. Sa juridiction s'étend à toutes les autorités administratives et à tous les hauts fonctionnaires qui agissent aux termes de lois dûment adoptées.*

L'ombudsman n'a généralement aucun pouvoir coercitif:

> ...L'ombudsman est juridiquement établi, autonome, extérieur à l'administration, indépendant de la législature et de l'exécutif, spécialiste, expert, non partisan, universaliste, orienté vers le client sans être anti-administration, disponible et connu du public. La mission de l'institution est de provoquer les plaintes contre l'administration gouvernementale, d'utiliser ses pouvoirs d'enquête pour effectuer une vérification administrative d'une décision déjà prise, de formuler des jugements qui critiquent les administrateurs ou les mettent en cause et de rendre publiques ses découvertes et ses recommandations sans modifier les décisions administratives. Il est en fait extrêmement étonnant de constater son efficacité apparente en dépit de ses pouvoir minimes de coercition.**

Si la coercition ou le pouvoir de prendre des mesures juridiques était ajoutés à ces fonctions, comme certains témoins l'ont suggéré, il serait nécessaire de trouver un modèle différent. La structure de la commission et la manière dont elle surveillerait les rapports spéciaux, ainsi que les pouvoirs de traiter les problèmes que soulèvent des mesures gouvernementales, tout cela devrait faire l'objet de négociations entre le gouvernement fédéral et les représentants des premières nations indiennes.

51. Le Comité appuie le principe de nommer un agent indépendant chargé de surveiller les mesures officielles qui touchent les premières nations indiennes et d'en faire rapport au Parlement. La structure et les pouvoirs de ce bureau devront faire l'objet de négociations entre le gouvernement fédéral et les représentants désignés des premières nations indiennes.

De nombreux témoins ont réclamé la création d'un organisme chargé de promouvoir et de protéger les droits des premières nations indiennes. Ils ont attiré l'attention du Comité sur l'idée d'un Bureau pour la protection des droits ancestraux ou issus de traités, lancée dans la Déclaration des premières nations:

> Nous sommes en faveur de la création d'un bureau pour la protection des droits ancestraux ou issus de traités, afin d'assurer que la responsabilité du Canada envers les Indiens soit primordiale pour l'évaluation de toutes activités entreprises ou approuvées par d'autres niveaux du gouvernement canadien.

---

* Donald C. Rowat, *The Ombudsman Plan: Essays on the Worldwide Spread of an Idea*, McClelland and Stewart Ltd., Toronto, 1973, p. 25 de l'original (traduction libre).

** Larry B. Hill, *The Model Ombudsman: Institutionalizing New Zealand's Democratic Experiment*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1976, p. 12 de l'original (traduction libre).

> Le Parlement doit faire le nécessaire pour que la responsabilité du Canada envers les Indiens ait préséance sur toute autre activité du Canada ou des provinces, et le bureau de protection des droits ancestraux ou issus de traités doit être habilité; veiller à ce que ces responsabilités soient assumées. (Nations Dakota, C. spécial, 12:121)

Le Comité spécial de l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest chargé d'étudier l'évolution constitutionnelle a recommandé «qu'un mécanisme pour protéger les droits des aborigènes soit établi et inclus dans les institutions du gouvernement, une fois que les droits des aborigènes auront été réglés». (C. spécial, 28:13) L'honorable George Braden, chef de l'exécutif élu des Territoires du Nord-Ouest, a dit au Comité qu'un bureau de protection pourrait aider notamment à définir les droits autochtones dans le cadre du processus constitutionnel en cours et que cette idée méritait d'être étudiée plus à fond. (C. spécial, 28:18)

La Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan a dit, à ce sujet:

> Par le passé, la plupart des mécanismes de protection conçus à l'intention des nations indiennes, législatifs et administratifs, se sont révélés impuissants à jouer dans le cas des revendications territoriales, c'est-à-dire de questions relatives aux droits, à l'exploitation des ressources et aux indemnisations, à la compétence en matière de propriété et de territoires, à la mise en oeuvre des traités ainsi qu'à la protection de la part de la Couronne. C'est à cause de cela qu'on doit mettre sur pied un organisme ayant pour vocation de protéger les droits des Indiens de toute atteinte ultérieure. (C. spécial, 11:18)

Les partisans de la création d'un tel bureau ont cependant des vues différentes sur ses fonctions. Pour certains, il devrait avant tout enquêter sur les plaintes relatives aux violations des droits des premières nations indiennes. Le commissaire spécial dont le Comité a déjà recommandé la nomination dans ce chapitre, serait chargé de telles enquêtes.

Défendre les droits des premières nations indiennes est un objectif digne d'être poursuivi. Une représentation efficace des intérêts des premières nations, notamment lorsqu'il y a des droits ancestraux ou issus de traités ou encore des terres et des ressources des Indiens, servirait à assurer le respect des droits des premières nations dans le système juridique canadien. Un organisme qui offrirait une aide juridique aux premières nations contribuerait en outre à constituer une nouvelle jurisprudence. Si les Indiens avaient à leur disposition les mêmes sommes que les parties adverses, le processus de règlement serait beaucoup plus juste. Le *Native American Rights Fund* aux États-Unis est un exemple d'organisme non gouvernemental s'acquittant d'une telle fonction; grâce à son travail, il y a eu récemment aux États-Unis des développements importants dans le domaine juridique. Un bureau créé sous les auspices des Indiens permettrait aux premières nations de défendre leurs droits et leurs intérêts. Il devrait être tout à fait indépendant du gouvernement fédéral, sauf que ce dernier contribuerait à son financement.

52. Le Comité recommande que le gouvernement fédéral participe au financement d'un bureau qui serait créé sous les auspices des Indiens pour la défense de leurs droits. Les fonds octroyés aideraient ce bureau à représenter pleinement les intérêts des premières nations indiennes dans les différends d'ordre juridique affectant leurs droits.

Comptes en fidéicommis

Les «deniers indiens» ou les comptes en fidéicommis, détenus par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien pour l'usage et le bénéfice des bandes, sont significatifs

des rapports de confiance qui existent. Les comptes en fidéicommis ont été créés à l'origine pour assurer une base économique permanente aux premières nations. Lorsqu'une partie des terres réservées à une bande était cédée ou vendue, ou que des ressources des terres de réserve étaient vendues, l'argent devait être placé dans ces comptes en vue du financement présent et futur des activités de la bande.*

Jusqu'à tout récemment, l'argent provenant de la vente des terres était la principale source de fonds des comptes de capital de chaque bande. Au cours des dix dernières années, à la suite des redevances provenant du pétrole et du gaz versées dans les comptes de capital de certaines bandes, les soldes de l'ensemble des fonds en fidéicommis ont augmenté considérablement.

Les fonds en fidéicommis des bandes sont maintenant détenus et comptabilisés par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien en deux catégories de comptes: les comptes de capital en fidéicommis et les comptes de revenu en fidéicommis. En plus des comptes de bandes, le Ministère détient aussi des comptes individuels pour les mineurs, les successions non réglées, les personnes mentalement incompétentes, les cas de gestion tutélaire et les héritiers disparus. La plupart des fonds en fidéicommis des mineurs proviennent de la répartition par habitant des comptes de capital des bandes.

L'administration des fonds en fidéicommis est régie par la *Loi sur les Indiens* et la *Loi sur l'administration financière*. Aux termes de l'article 69 de la *Loi sur les Indiens*, qui donne les principales lignes directrices en ce qui a trait à la distribution des fonds de revenu en fidéicommis des bandes, les bandes indiennes peuvent contrôler, administrer et dépenser la totalité ou une partie de ses deniers de revenu; 75 pour cent des bandes indiennes ont reçu l'autorisation d'administrer leurs fonds de revenu.

Ces fonds en fidéicommis constituent une créance du Gouvernement du Canada et sont détenus dans le Fonds du revenu consolidé. Le Ministère agit en fait comme une banque ou une fiducie; il paie des intérêts calculés en fonction du rendement moyen de vingt émissions d'obligations du Gouvernement du Canada. Au 31 mars 1980, il y avait 236 millions de dollars dans les comptes de capital et 31 millions de dollars dans les comptes de revenu. La croissance de quelques comptes a été très rapide et, au printemps de 1983, la dette que représente les fonds en fidéicommis atteignait plus de 365 millions de dollars. Les données statistiques sur les comptes individuels en fidéicommis sont plus difficiles à obtenir. Au 31 mars 1981, il y avait 1,041 comptes de succession, dont le solde total s'élevait à $1,371,136 et 8,917 comptes d'épargne avec un solde total de $9,543,958.

Les agents de recherche engagés par le Comité ont déterminé que le montant total des comptes de capital et de revenu était d'environ 366 millions de dollars en mars 1983. La majeure partie de ces fonds (326 millions de dollars) est due aux bandes de l'Alberta. Les bandes de la Colombie-Britannique possèdent près de 22 millions de dollars détenus en fidéicommis à leur nom, les 18 millions de dollars restants appartenant à des bandes indiennes des huit autres provinces.

La plus grande partie des fonds en fidéicommis appartient à un petit nombre de bandes. Quatre bandes indiennes de l'Alberta, dont l'effectif représente un peu plus de 8,000 person-

* Cette discussion s'appuie sur l'Étude du fiduciaire, pages 12 à 71 de l'original.

nes, ont des fonds en fidéicommis qui totalisent plus de 260 millions de dollars, soit $32,000 par personne, et représentent plus de 70 pour cent du total des soldes des comptes en fidéicommis des Indiens. A l'autre extrême, 121 bandes, dont la population s'élève en moyenne à 500 personnes, possèdent moins de $4,000 chacune dans leurs comptes de capital, soit $8 par personne. Entre ces deux extrêmes, des bandes possèdent entre $16,000 et $32,000; leurs comptes en fidéicommis contiennent en moyenne $45 par membre de la bande.

A l'origine, il était prévu que les fonds en fidéicommis assurent une base économique. Il est évident que les fonds en fidéicommis représentent un intérêt financier important pour une faible partie seulement de la population indienne. Cette situation a amené les consultants du Comité à conclure que:

> La distribution des actifs en fidéicommis, tels qu'ils existent aujourd'hui, ne serait pas une base financière suffisante pour l'autonomie politique... le règlement des revendications territoriales et une meilleure évaluation des soldes d'ouverture pourrait bien modifier la capacité des différentes bandes à soutenir leurs propres budgets. (Étude du fiduciaire, p. 62 de l'original, traduction libre)

Il fut demandé aux consultants d'expliquer pourquoi le vérificateur général avait déclaré en 1980 qu'il avait été incapable de vérifier les fonds en fidéicommis. Ils ont déclaré ce qui suit:

> D'après eux, la raison principale de l'incapacité du vérificateur général à vérifier les fonds en fidéicommis va au-delà du manque de dossiers, du coût élevé d'une telle vérification et du manque de personnel pour la faire. Ils affirment que la question fondamentale va bien au-delà de la compétence des vérificateurs. Il s'agit de déterminer le solde d'ouverture de chaque compte en fidéicommis et d'évaluer la juste valeur marchande de chaque vente de terres ou de ressources amenant un dépôt dans un compte de capital. Cela, d'après eux, est une étude qui doit nécessairement être faite par des historiens et des avocats. (Étude du fiduciaire, p. 13 de l'original, traduction libre)

Une telle étude représente une tâche énorme. Bien que le gouvernement britannique ait commencé à tenir des dossiers sur les transactions relatives aux terres et aux fonds des Indiens au début du XIX^{e} siècle, les premiers dossiers sont incomplets et difficiles à déchiffrer. Les méthodes de comptabilité ont changé au cours des années et il est difficile de les comparer aux normes et aux pratiques d'aujourd'hui. Il y a eu quelques études d'effectuer au sujet des transactions relatives aux comptes en fidéicommis:

> ...l'histoire du Fonds de gestion des terres de Pacey... fournit un compte-rendu historique, étalé sur un siècle, au sujet des soldes d'ouverture des états financiers actuels. Elle fait état d'innombrables fraudes et abus, de commissions excessives, de dépenses qui n'ont rien à voir avec les objectifs de la fiducie, de ventes entre des parties qui étaient clairement en conflit d'intérêts et de toutes les autres formes d'impropriété à la disposition d'un fiduciaire. Les soldes d'ouverture dont il est question dans cette étude sont les montants qui restent après toutes ces malversations. (Étude du fiduciaire, p. 15 de l'original, traduction libre)

Les montants minimes qui se trouvent maintenant dans la plupart des comptes en fidéicommis renforcent la conclusion du Comité qui veut qu'on donne la priorité au règlement équitable des revendications territoriales. Ces règlements contribueraient fortement à la base de capital des premières nations indiennes et favoriseraient leur indépendance économique. Les recommandations qui suivent au sujet de la gestion future et du rôle des fiduciaires, en

ce qui a trait aux comptes de capital et aux comptes de revenu, doivent donc être comprises comme ne pouvant porter préjudice à l'évaluation des soldes et au règlement des autres revendications.

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien est à la fois responsable de la prestation des services et des comptes en fidéicommis. Ces deux fonctions donnent au Ministère un objectif double et soulèvent une question qui n'a pas reçu de réponse: qui est le client? Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien est-il responsable devant le Parlement de fonds publics ou est-il responsable envers les Indiens à titre de gestionnaire des fonds en fidéicommis?

Un fonctionnaire du bureau du vérificateur général, parlant des fonds en fidéicommis des Indiens, a fait observer que les gestionnaires du Ministère n'avaient pas une interprétation commune du rôle du Ministère et a poursuivi en disant:

> L'un des principes de base de l'imputabilité, c'est que les objectifs de l'organisme doivent être clairement établis. Dans le cas du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, nous avons noté qu'il y avait une certaine confusion relativement à son mandat. Au paragraphe 6.88, nous posons la question de savoir si les comptes publics devraient être utilisés par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien à la recherche d'avantages économiques et sociaux pour les autochtones ou simplement être répartis d'une manière équitable entre les autochtones pour que ceux-ci réalisent leurs propres objectifs. Il y a une différence importante entre ces deux orientations. Nous devons savoir laquelle est suivie afin d'établir une structure pour l'imputabilité. (Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, 27:10, 24 mars 1981)

Au début, les revenus des comptes de capital étaient utilisés par le Ministère, en tant que fiduciaire, pour financer les services offerts aux Indiens. Des fonds fédéraux sont maintenant requis pour les programmes destinés aux Indiens et le Ministère doit rendre compte de ces fonds au Conseil du Trésor et au Parlement, conformément aux lois et aux lignes directrices établies pour tous les programmes du gouvernement.

D'autre part, les fonds en fidéicommis doivent être dépensés selon les termes de la *Loi sur les Indiens*, le Ministre agissant à titre de fiduciaire statutaire. La Loi dispose que les deniers indiens ne soient dépensés qu'au bénéfice des Indiens ou des bandes pour lesquels les fonds sont détenus. Pour des dépenses de capital, il faut une résolution d'un conseil de bande, bien qu'il ne soit pas nécessaire que la bande dans son ensemble y consente. Dans tous les cas cependant, le Ministre (ou plus justement le Cabinet) a le pouvoir d'exercer sa discrétion quant à l'usage des fonds. Sous réserve des termes de la Loi et de tout traité ou cessions pertinents, il peut décider si l'argent est destiné à l'usage et au bénéfice de la bande.

Administrer des programmes financés par le fédéral et gérer des fonds en fidéicommis sont deux rôles très différents, exigeant des jugements différents. Au cours des dernières années, les deux fonctions se sont confondues et cela a entraîné une certaine incertitude quant au rôle et aux objectifs du Ministère.

Des problèmes juridiques peuvent aussi survenir. On se préoccupe tout particulièrement de la distribution par habitant aux membres des bandes. Dans le projet d'amélioration de la gestion (Gestion des fonds en fidéicommis), il est mentionné:

> En ce qui a trait aux dépenses, les activités en cours quant à la dépense des capitaux sont incompatibles avec l'esprit de la *Loi sur les Indiens*. À l'heure actuelle, la Loi ne permet

pas la gestion de ces fonds d'une manière quelconque et par toute autre personne que la Couronne. En 1981, les dépenses totales du capital s'élevaient à près de 200 millions de dollars alors que 20 millions de dollars étaient destinés à la distribution par habitant aux membres des bandes. Lorsqu'il s'agissait d'une distribution de fonds à des mineurs, qui pouvait s'élever à 10 millions de dollars ou plus pour 1981 seulement, la Couronne pourrait être poursuivie pour abus de confiance, étant donné que ces fonds ont été improprement versés aux parents.

Les auteurs concluent que le Ministère se trouve de plus en plus dans une situation où il pourrait être poursuivi avec succès par des bandes ou des individus pour abus de confiance.*

La politique de délégation aux bandes peut également placer le Ministère dans une position où il pourra être poursuivi pour n'avoir pas rempli ses obligations statutaires. Les politiques se heurtent aux normes statutaires et aux lois elles-mêmes, la *Loi sur les Indiens* et la *Loi sur l'administration financière.*

Pour ces raisons—normes conflictuelles et incompatibilité des rôles de fiduciaire et d'administrateur des programmes—il est nécessaire d'effectuer des changements. Quoi qu'il en soit, le Ministère n'est pas équipé pour remplir le rôle d'une banque. Les consultants ont donc conclu que le rôle de gestionnaire des fonds en fidéicommis du Ministère devrait être indépendant des fonctions de prestation des programmes. Le Comité est d'avis que le rôle de gestionnaire des fonds en fidéicommis devrait disparaître progressivement à mesure que l'autonomie politique des premières nations sera reconnue. Tenir le Ministre responsable de la gestion des fonds des bandes indiennes, comme si les Indiens étaient incapables d'administrer leurs fonds, est tout à fait contraire au principe d'autonomie politique.

L'étude de l'origine et de l'objet des comptes en fidéicommis devrait démontrer toutefois qu'un simple versement des fonds aux populations ou aux administrations des premières nations ne serait pas approprié, du moins dans le cas des comptes de capital. Ces comptes sont accumulés pour les premières nations en vue d'assurer une base financière pour l'avenir et il convient encore de tenir compte des générations futures.

53. Le Comité recommande que les comptes de revenu en fidéicommis soient transférés du MAINC directement aux premières nations indiennes pour être administrés par leurs administrations. Les fonds de capitaux, cependant, devaient être transférés dans une fiducie désignée par chaque première nation et qui respecte le but original des comptes en fidéicommis—c'est-à-dire l'usage et le bénéfice de la population d'une première nation. Les transferts se feraient à la suite de la reconnaissance d'une première nation possédant une administration responsable envers ses membres et appuyée par ceux-ci.

Il reviendrait à la première nation d'établir juridiquement une administration fiduciaire appropriée ou un plan d'investissement. Le fiduciaire pourrait être une société de fiducie, un organisme de fiducie créé par un groupe tel que l'Assemblée des premières nations ou un autre organisme indien, ou un bureau d'investissement.

Une fois que le transfert aura été effectué, le Ministre sera déchargé de ses obligations à titre de gestionnaire des fonds en fidéicommis et ne sera plus responsable devant le Parlement ou devant la première nation de leur administration. Il sera relevé de toute responsabi-

* MAINC, *Projet d'amélioration de la gestion 2.3* (1 août 1982), Rapport sommaire.

lité future à l'égard de la gestion des fonds transférés à compter de la date du transfert. Cela n'empêchera pas une première nation de déposer des plaintes contre le gouvernement pour mauvaise administration ou abus de confiance qui auraient pu avoir lieu avant le transfert. De tels sujets seraient une question à résoudre par l'entremise du nouveau processus de règlementation des revendications recommandé par le Comité.

54. Le Comité recommande qu'après le transfert des fonds, le Ministre soit relevé de toute responsabilité future à l'égard de la gestion de ces fonds mais que le transfert se fasse sans porter préjudice aux revendications qui pourraient être formulées au sujet du montant des fonds et de la manière dont les fonds étaient gérés avant le transfert.

CONCLUSION

CHAPITRE 10

CONCLUSION

L'avenir du Ministère

Le présent rapport est le résultat d'un vaste sondage d'opinions mené auprès des Indiens du Canada. Les membres du Comité ont entendu le témoignage d'Indiens de toutes les régions du Canada qui leur ont communiqué leurs vues et leurs craintes. Ils ont consulté des experts et obtenu des avis juridiques. Les membres du Comité ont en outre tablé sur leur expérience et leurs impressions.

Le Comité est fermement convaincu qu'il importerait de faire subir à la politique fédérale un changement important d'orientation. Le gouvernement fédéral doit chercher à établir de nouveaux liens qui permettront aux Indiens de sortir du cercle vicieux de la dépendance, de la pauvreté et du désespoir dont ils sont actuellement prisonniers. Il ne servirait à rien ou presque de remanier la *Loi sur les Indiens* ou de modifier la politique actuelle de délégation.

Le Comité a recommandé que le gouvernement fédéral reconnaisse les administrations des premières nations indiennes comme ordre distinct de gouvernement au sein de la fédération canadienne. Il a proposé des accords fiscaux qui leur assureraient suffisamment de fonds pour offrir des services gouvernementaux, pour corriger les graves lacunes d'infrastructure et pour se livrer à des activités de développement économique. Il a conseillé vivement l'adoption d'une nouvelle politique et d'un nouveau mode de règlement rapide des revendications.

Pour mettre en oeuvre ces nouvelles politiques, le Comité a proposé un certain nombre de nouveaux organismes et mécanismes fédéraux.

- Il devrait y avoir création d'un ministère d'État aux relations des premières nations indiennes chargé de gérer et de coordonner les relations entre le gouvernement fédéral et les nations indiennes. Il incomberait au ministre intéressé de promouvoir les intérêts des premières nations indiennes.

- Au sein du gouvernement fédéral, c'est également le ministère d'État qui serait chargé de fournir aux administrations des premières nations les fonds nécessaires pour les services qu'elles assureraient, de même que pour le développement économique et l'amélioration des installations.

- Il devrait y avoir création d'un nouvel organisme ayant pour tâche de mettre en oeuvre la politique proposée de règlement des revendications.

- Il devrait y avoir création d'un comité dont les membres seraient nommés conjointement par le gouvernement fédéral et les représentants désignés des premières nations indiennes et qui aurait pour mandat d'examiner les demandes de reconnaissance des administrations des premières nations indiennes. La reconnaissance serait confirmée officiellement par le gouverneur général.

- Le contrôle des fonds en fidéicommis devrait passer du ministre des Affaires indiennes aux premières nations indiennes. Les fonds d'immobilisation pourraient être gérés par des établissements financiers indiens ou par des sociétés de fiducie privées.

- Un petit secrétariat pourrait faciliter les négociations entre le gouvernement fédéral et les premières nations indiennes.

- Une commission spéciale qui relèverait du Parlement devrait évaluer les plaintes et présenter un rapport annuel sur l'état des relations entre les premières nations indiennes et le gouvernement fédéral.

- Le gouvernement fédéral devrait prêter son appui à un bureau qui aiderait les premières nations indiennes à protéger leurs droits et leurs intérêts en plaidant efficacement leur cause.

- Il devrait y avoir création d'un tribunal chargé de régler les différends entre les administrations des premières nations indiennes et les autres gouvernements.

Le Comité a aussi recommandé de nouvelles lois pour que les premières nations indiennes soient en mesure de gérer leurs propres affaires par l'entremise d'administrations reconnues. Par conséquent, les programmes du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien concernant les Indiens seraient abolis. Il n'aurait plus à assurer la prestation des programmes ni à coordonner les besoins à grande échelle étant donné que les gouvernements indiens administreraient dorénavant les services. Le même sort serait à peu près réservé aux programmes des affaires indiennes d'autres ministères. Le nouveau ministère d'État aux relations des premières nations indiennes et les petits organismes spécialisés dont le Comité propose la création, assumeraient les responsabilités résiduelles du Ministère.

55. Le Comité recommande fortement que les programmes du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien concernant les Indiens soient abolis au fur et à mesure que les administrations des premières nations indiennes exerceront le contrôle sur leurs propres affaires. Ce processus devrait se terminer d'ici cinq ans. Cette recommandation n'affecte pas le mandat du Ministère concernant le développement du Nord canadien.

Le Parlement et les Indiens

Les administrations des premières nations indiennes, telles que les voit le Comité, traiteraient avec le gouvernement fédéral d'égal à égal. En vertu d'un tel régime politique, une question se pose toutefois quant aux rapports entre les premières nations indiennes et le Parlement. Quelques pays assurent la représentation des autochtones ou de territoires dépendants au sein de leurs assemblées législatives nationales de façon à ce qu'ils aient leurs mots à dire sur les questions d'intérêt national.

En Nouvelle-Zélande où est en vigueur un régime parlementaire britannique semblable à celui du Canada, les Maoris élisent quatre représentants au Parlement dans le cadre d'élections où seuls des Maoris peuvent se porter candidats ou voter. À cette fin, le pays a été divisé arbitrairement en quatre circonscriptions. Les députés maoris jouissent de tous les droits parlementaires. Ce système a été adopté dans les années 1860 à titre de mesure provisoire étant donné qu'on s'attendait à ce que les Maoris soient assimilés. Ils représentent aujourd'hui environ 10 p. cent de la population, et un certain nombre de députés maoris sont également élus par la voie électorale dans d'autres circonscriptions.

Les États-Unis ont un système différent. À l'échelle fédérale, les Indiens ne sont pas représentés, mais certains territoires dépendants, dont Guam et Porto Rico, ont chacun droit à un délégué au Congrès bien que leurs pouvoirs soient limités et qu'ils ne puissent voter à la Chambre des représentants. Le District de Columbia est représenté de la même façon à la Chambre. Étant donné que les comités exercent un pouvoir d'envergure au Congrès, ces représentants spéciaux, qui peuvent voter en comité, ont plus de droits en réalité qu'en apparence. À l'échelle des États, le Maine a des dispositions pour assurer la représentation des Indiens à l'Assemblée législative.

Certains témoins se sont dit en faveur d'une représentation spéciale des Indiens à la Chambre des communes:

> Il faut absolument que nous soyons représentés à la Chambre des communes. Ces représentants seraient élus par les autochtones partout au pays... pour que les droits acquis à l'avenir soient garantis. Aujourd'hui, nous sommes une très petite minorité dans l'ensemble du tableau politique canadien. (Conseil de tribu du centre intérieur, C. spécial, 18:35)

Bien que de nombreux témoins n'aient pas abordé le sujet, la plupart de ceux qui ont exprimé une opinion se sont montrés sceptiques:

> Nous avons étudié le modèle de sièges garantis qu'on a accordés au peuple Maori... Ce modèle n'a pas eu de succès... Ces sièges garantis ont été ensuite neutralisés par le reste des membres votants, et ils n'ont eu aucun droit de consentement direct à l'égard de ce qui va se produire. (Association des Iroquois et des Indiens alliés, C. spécial, 16:28-29)

L'étude de recherche préparé pour le Comité sur les relations entre les autochtones et les gouvernements (voir l'annexe F) concluait que le modèle de la Nouvelle-Zélande comportait un certain nombre de problèmes: les Maoris ne sont pas proportionnellement représentés au Parlement; leurs représentants élus jouissent de peu de pouvoirs; et le système a affaibli leurs structures gouvernementales traditionnelles.

56. Le Comité est de l'avis que la meilleure façon de promouvoir les droits des Indiens est par la voie de l'autonomie politique plutôt que par une représentation spéciale au Parlement. Cependant, l'autonomie politique changerait la situation des Indiens et il se pourrait que la représentation au Parlement présente à l'avenir des avantages qui ne peuvent être définis pour l'instant.

La diversité

Dans la rédaction du présent rapport, le Comité a gardé à l'esprit les normes internationales. Le Canada est dans l'obligation de protéger et de promouvoir les droits des premières nations indiennes d'une façon qui tienne compte des droits garantis par les pactes internationaux dont il est un signataire: le *Pacte international des Nations unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturel*, le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* et l'*Acte final* adopté à Helsinki en 1975. Ces accords garantissent le droit collectif fondamental des peuples à se gouverner et les droits fondamentaux de la personne.

57. Le Comité en est venu à la conclusion que la mise en application de toutes les recommandations du rapport par la voie de législation et de changements constitutionnels constitue le meilleur moyen de répondre aux normes internationales qui concernent les premières nations indiennes.

Sur le plan international, on se rend compte de plus en plus que les anciennes façons d'aborder les problèmes des populations autochtones n'ont pas porté fruit. A la mentalité coloniale fait maintenant place une reconnaissance des droits fondamentaux de la personne. D'autres pays comptant des populations autochtones, comme le Danemark, tentent de trouver des solutions de rechange à l'assimilation. Dans un État fédératif comme le Canada, qui présente déjà une très grande diversité linguistique et culturelle, il ne devrait pas être difficile de trouver au problème une solution autre que l'assimilation.

Dans le passé, on a eu tendance à promettre l'autonomie politique aux populations autochtones à condition qu'elles veuillent bien s'adapter aux coutumes de la société dominante. Il faut modifier entièrement cette façon de penser. Les populations autochtones n'évolueront et ne prospéreront que si elles accèdent à l'autonomie politique.

Le Canada a maintenant l'occasion d'élaborer des mécanismes novateurs, des accords institutionnels et des lois qui permettraient à la population des premières nations indiennes de jouer un rôle utile au sein de la Confédération. En outre, le Canada a tout intérêt à procéder ainsi car l'histoire nous rappelle que les pays qui ont trouvé des moyens d'accueillir diverses cultures ont été en général stables et prospères.

Le statut politique des autochtones a beaucoup évolué au cours du siècle actuel, car la dépendance coloniale a fait place à la reconnaissance des droits humains et politiques. Le Canada peut aller à contre-courant ou encore se faire le chef de file à l'échelle mondiale. Le Comité est d'avis que les recommandations contenues dans le rapport ajouteraient une dimension tout à fait nouvelle à la Confédération et feraient du Canada un leader international au chapitre des relations entre les gouvernements et les autochtones.

58. Le Comité demande que le gouvernement donne suite au présent rapport, conformément à l'article 69(13) du Règlement. Comme le Comité spécial sera dissous à la fin de la session parlementaire en cours, il recommande que la réponse, une fois déposée à la Chambre, soit déférée automatiquement au Comité permanent des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien. Cette façon de procéder permettra de présenter des vues tant sur le rapport que sur la réponse du gouvernement. Un suivi parlementaire serait ainsi établi.

J'espère que nous sommes psychologiquement prêts à relever ce défi. Il s'est imposé à nous de façon plutôt soudaine et nous amène à repenser les liens que nous avons toujours entretenus avec les autochtones. Je suppose que d'une façon, nous avons tendance à réagir comme quelqu'un qui marche depuis si longtemps sur les pieds de son voisin qu'il s'indigne lorsque ce dernier finit par protester. J'espère que nous saurons relever ce défi dans son intérêt et dans le nôtre.

—M. Lloyd Barber, ancien commissaire aux revendications des Indiens

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Note: Les conclusions et recommandations sont groupées par sujet. Elles n'apparaissent pas ici dans le même ordre que dans le texte du rapport. Cependant, les conclusions et recommandations se retrouvent dans le texte aux pages dont les numéros sont indiqués entre parenthèses.

Tout au long du rapport, le Comité a utilisé l'expression «premières nations indiennes» pour décrire les entités qui exerceraient l'autonomie politique. Bien que l'ordre de renvoi du Comité fasse mention de «l'autonomie politique des Indiens», la majorité des témoins se considèrent comme membres des premières nations. Afin que le grand public se familiarise avec l'expression «premières nations indiennes», le Comité utilisera cette expression tout au long de son rapport.

L'autonomie politique

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral établisse une nouvelle relation avec les premières nations indiennes et qu'un élément essentiel de cette relation soit la reconnaissance de l'autonomie politique des Indiens. **(p. 44)**

Le Comité recommande que le droit des peuples indiens à l'autonomie politique soit explicitement prescrit et confirmé par la Constitution canadienne. L'amendement constitutionnel est le meilleur moyen d'apporter des changements permanents et fondamentaux aux relations entre les peuples indiens et le gouvernement fédéral. Leur juridiction dûment enchâssée, les gouvernements des premières nations indiennes formeraient un palier distinct de gouvernement au Canada. **(p. 47)**

Le Comité en est arrivé à la conclusion que le moyen le plus sûr d'opérer des changements durables est d'effectuer des changements constitutionnels, mais il n'encourage pas moins le

gouvernement fédéral et les premières nations indiennes à explorer toutes les avenues qui pourraient mener à l'avènement de l'autonomie politique, y compris le processus bilatéral. **(p. 49)**

Intervention législative

Pour assurer la prise de mesures immédiates, le Comité recommande que tous changements de politique possibles en vertu des lois existantes, qui contribueraient à l'autonomie politique, et que les représentants désignés des premières nations indiennes trouvent acceptables, devraient être apportés sans attendre la proclamation d'une nouvelle législation. **(p. 65)**

Le Comité n'est pas en faveur d'amender la *Loi sur les Indiens* afin de créer un gouvernement autonome. Les fondements inacceptables de ses politiques et sa structure désuète la rendent tout à fait inacceptable. **(p. 50)**

Le Comité rejette la proposition ministérielle qui vise à la création d'un gouvernement de bande. Bien qu'il y ait eu plusieurs années de consultation, les représentants indiens n'ont pas signifié leur accord et la proposition a finalement été le produit d'une décision unilatérale du gouvernement. **(p. 50)**

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral s'engage à enchâsser l'autonomie politique dans la Constitution dès que possible. Dans l'intervalle, cet engagement devrait se traduire par le dépôt de projets de loi qui conduiraient immédiatement au plus haut degré d'autonomie politique possible. Ces projets de loi devraient être élaborés conjointement. **(p. 53)**

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral et les représentants désignés des premières nations indiennes nomment et financent, conjointement, un secrétariat indépendant qui servirait de tribune neutre aux négociations entre le gouvernement fédéral et les premières nations. **(p. 68)**

Le Comité est convaincu que la mise en oeuvre de lois, qui seraient en vigueur de façon générale, devrait être assez souple pour englober toutes les structures que les premières nations indiennes voudront adopter. **(p. 51)**

En résumé, le Comité recommande trois mesures législatives:

1. L'adoption d'une loi reconnaissant les premières nations indiennes, par laquelle le gouvernement fédéral s'engagerait à reconnaître des gouvernements indiens responsables devant leurs peuples.

2. L'adoption d'une législation autorisant le gouvernement fédéral à conclure avec des gouvernements de premières nations indiennes reconnus des ententes concernant la compétence que chaque gouvernement souhaite exercer.

3. L'adoption d'une législation, en vertu du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui servirait à exercer tous les domaines de compétence requis pour permettre aux premières nations indiennes de s'administrer efficacement, et assurer

que les lois provinciales ne s'appliquent pas aux terres réservées aux Indiens, sauf avec l'accord des gouvernements des premières nations indiennes.

Cette législation en place, et les ententes appropriées à l'appui, les premières nations indiennes pourraient être autonomes dans les domaines pour lesquels elles souhaitent légiférer. **(p. 64)**

Le Comité recommande qu'un département d'État aux relations avec les premières nations indiennes relié au Bureau du Conseil privé soit créé afin de gérer et coordonner les relations du gouvernement fédéral avec les gouvernements des premières nations indiennes. **(p. 66)**

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral adopte une loi visant à faire respecter le Traité Jay. **(p. 85)**

Appartenance à une bande et à une nation

Le Comité recommande que le point de départ du transfert de la *Loi sur les Indiens* à l'autonomie politique soit la bande, dont les membres seraient redéfinis Le gouvernement fédéral devrait laisser les bandes libres de se constituer en gouvernement indien ou de se joindre à d'autres bandes pour créer un gouvernement indien dont la bande ferait partie. **(p. 58)**

Le Comité a avancé le principe, selon lequel il revient de droit à chaque premières nations indiennes de déterminer qui seront ses membres, en fonction des critères qu'elle aura établis. Le Comité recommande que chaque première nation indienne adopte, comme point de départ nécessaire à la création d'un gouvernement, une procédure prévoyant la participation de toutes les personnes appartenant à cette première nation au processus de création du gouvernement, quelles que soient les restrictions de la *Loi sur les Indiens*. **(p. 59)**

Responsabilité fédérale

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral étudie la possibilité d'avoir recours à une liste générale comme moyen d'accorder un statut spécial aux personnes indiennes qui ne font pas partie des effectifs des premières nations indiennes aux fins de participation aux programmes destinés aux Indiens. **(p. 60)**

Le Comité soutient qu'il importe de reconnaître que le gouvernement fédéral a des responsabilités envers les Indiens, qu'ils deviennent ou non membres des premières nations indiennes. Le Comité incite par conséquent les administrations fédérale, provinciales et des premières nations indiennes, ainsi que des représentants des Indiens qui ne sont pas membres des premières nations, à essayer d'en arriver à des arrangements qui respectent les droits et les aspirations de tous les Indiens. **(p. 74)**

Reconnaissance

Des dispositions de la *Loi constitutionnelle* devraient en fin de compte reconnaître et protéger les gouvernements des premières nations indiennes. D'ici là, le Comité recommande que le gouvernement fédéral présente une loi recognitive des premières nations indiennes qui con-

firmerait le désir du gouvernement fédéral de reconnaître le degré maximal d'autonomie gouvernementale maintenant possible en vertu de la Constitution. Elle établirait les critères que tout gouvernement de première nation devrait respecter pour être reconnu comme autonome, notamment:

a) un appui manifeste de la nouvelle structure gouvernementale par une majorité imposante des personnes intéressées, et cela, d'une façon ne laissant aucun doute sur ce qu'elles désirent;

b) un système garantissant que le gouvernement rendra des comptes aux personnes intéressées; et

c) un code d'affiliation et des modalités de prise de décisions et d'appel, conformément aux conventions internationales.

Le contenu de la loi recognitive proposée devrait être élaboré conjointement par le gouvernement fédéral et les représentants désignés des premières nations indiennes. Il incombe aux premières nations même de choisir une méthode pour déterminer les représentants qui négocieront en leur nom. Mise à part l'élaboration d'une législation acceptable et applicable, le gouvernement devrait éviter de participer directement aux décisions des communautés concernant l'autonomie politique. **(p. 61-62)**

Le Comité recommande que l'on offre un financement en un seul versement aux bandes indiennes afin de les aider à mettre sur pied leurs gouvernements. Les termes de ces subventions devraient être mis au point au moyen d'une entente avec les représentants désignés des premières nations indiennes. **(p. 67)**

Étant donné l'aspect politique délicat de cette tâche, le Comité suggère qu'un panel composé de quelques membres nommés conjointement par le département d'État aux relations avec les premières nations indiennes et les représentants désignés des premières nations indiennes, soit créé pour examiner les demandes de reconnaissance et voir si elles répondent aux critères convenus. **(p. 66)**

Le Comité recommande que le gouverneur général confirme et enregistre la reconnaissance fédérale des gouvernements des premières nations indiennes qui sont responsables devant leur population et qui ont reçu un appui important. **(p. 66)**

Au nord du 60e

Le Comité loue les initiatives prises pour mettre en place des structures gouvernementales innovatrices qui conviennent à tous les habitants du Nord. Les recommandations du Comité concernent essentiellement les premières nations dispersées un peu partout dans le sud du Canada, mais certaines des idées présentées dans ce rapport pourrait être utiles à ceux qui oeuvrent pour l'autonomie politique dans le Nord. **(p. 68)**

Étendue des pouvoirs

Le Comité reconnaît que les gouvernements des premières nations indiennes devraient notamment avoir les pouvoirs exclusifs de légiférer et d'adopter des politiques pour ce qui

concerne les Indiens, et avoir un contrôle exclusif sur le territoire et les ressources qui se trouvent sur les terres des Indiens. **(p. 69)**

Le Comité recommande donc que les gouvernements des premières nations indiennes exercent des pouvoirs sur un large éventail de domaines. La portée exacte de la juridiction devrait être décidée au moyen d'une négociation avec les représentants désignés des premières nations indiennes. Un gouvernement de première nation devrait avoir le pouvoir exclusif de légiférer entre autres, dans les matières suivantes: le développement social et culturel, y compris l'éducation et les relations familiales, l'utilisation des terres et des ressources, la réunion de fonds, le développement économique et commercial, la justice et l'application des lois. Les gouvernements des premières nations voudront peut-être conclure des accords avec les gouvernements fédéral et provinciaux afin que soient maintenus les programmes et services existants. **(p. 69)**

Le Comité recommande la création d'un tribunal spécial qui tranchera les litiges concernant les accords entre les premières nations indiennes et les autres gouvernements. Ses structures, ses pouvoirs et sa procédure seront arrêtés conjointement par le gouvernement fédéral et les représentants désignés des premières nations indiennes. **(p. 73)**

Le fondement économique

De nouveaux rapports entre les premières nations indiennes et le gouvernement fédéral devraient en fin de compte aboutir à une base économique suffisante de terres et de ressources, ainsi qu'au règlement des revendications. Les possibilités de développement économique s'amélioreraient si les territoires étaient élargis, les revendications réglées et le contrôle des ressources sur les terres indiennes transféré aux premières nations indiennes. Ces mesures contribueraient à établir les fondements du développement économique, mais il faudra beaucoup de temps pour les réaliser. **(p. 83)**

Il est indispensable que les premières nations indiennes puissent entreprendre sans tarder d'assurer leur développement économique. **(p. 83)**

Le Comité estime que l'accession des Indiens à l'autonomie politique dépend du contrôle par ces derniers, d'une base économique viable. En planifiant la mise en valeur de sa base économique, la population d'une première nation indienne devrait pouvoir se fixer des objectifs, puis définir des stratégies et les mettre à exécution. Mais pareille entreprise requiert des capitaux considérables. **(p. 83)**

Le Comité recommande que les fonds nécessaires soient alloués dans le cadre des accords fiscaux (dont il sera traité au chapitre 7) qui seront conclus avec les premières nations indiennes, de sorte que ces dernières puissent combler toute grave imperfection de leur infrastructure communautaire et amorcer leur développement économique. **(p. 83)**

Si les représentants des organismes autochtones du pays consentent à employer le Fonds de développement économique des autochtones, de l'ordre de 345 millions de dollars, pour créer une banque spéciale de développement, le Comité recommandera que le gouvernement fédéral en alloue les crédits au financement initial de la banque. **(p. 84)**

Les actifs contrôlés à l'heure actuelle par les administrations indiennes ne sont pas suffisants pour en assurer la bonne marche. Le Comité espère et s'attend que le règlement des revendications, le contrôle et la mise en valeur des terres par les Indiens, les nouveaux accords pour le partage des revenus tirés des ressources et d'autres accords financiers à long terme fourniront en temps et lieu aux administrations des premières nations indiennes un financement garanti. En attendant, des subventions seront nécessaires et sont justifiées. Quoi qu'il en soit, le Comité ne souhaite pas que son appui en faveur des paiements de transfert diminue les pressions qui s'exercent pour faire progresser le règlement de ces autres questions. **(p. 106)**

Accords fiscaux

Le Comité est tout à fait convaincu que l'autonomie politique des Indiens doit être appuyée par de nouveaux accords de financement qui permettront aux administrations des premières nations indiennes de décider de la meilleure manière de répondre aux besoins de leurs populations. **(p. 102)**

Selon le Comité, l'autonomie politique exige que les administrations des premières nations indiennes soient libres d'établir leurs politiques et leurs priorités. Pour veiller à ce qu'elles exercent ces pouvoirs de manière responsable et que leurs populations soient protégées du mauvais usage de ces pouvoirs, il faut que ces administrations soient aussi responsables envers leurs populations. **(p. 103)**

Le Comité recommande que les futurs paiements fédéraux aux administrations des premières nations indiennes prennent la forme de subventions directes. De tels paiements devraient être accordés à toutes les administrations des premières nations indiennes que le gouvernement fédéral a reconnu comme étant responsables envers leurs populations. **(p. 107)**

La solution appuyée par le Comité serait de financer les administrations des premières nations au moyen d'une formule modifiée par habitant. Elle assurerait l'équité et faciliterait grandement le problème du versement. Il serait important d'élaborer une méthode qui permettrait d'effectuer des ajustements selon les besoins relatifs des collectivités. Le Comité est convaincu qu'une formule acceptable peut être mise au point par le gouvernement fédéral et les administrations des premières nations. De plus, il pourrait y avoir financement de besoins spéciaux. **(p. 109)**

Le Comité recommande que le montant global des fonds destinés au fonctionnement des administrations des premières nations, au développement économique et à la correction des graves lacunes d'infrastructure, soit déterminé à la suite de négociations entre les représentants du gouvernement fédéral et ceux des administrations des premières nations. Le Comité recommande également que le montant global des fonds soit approuvé au moyen d'une loi présentée au Parlement tous les cinq ans. Les structures et les mécanismes de versement de fonds dans chacune des trois catégories devraient également être établis par négociations. **(p. 110)**

Terres et ressources

Le Comité est convaincu que, de manière à assurer la réalisation de l'autonomie politique, chaque première nation indienne doit avoir les pleins droits de contrôler ses terres de la façon

dont elle considère juste et appropriée. Cela signifie le plein pouvoir de contrôler le régime de possession des terres et de leur utilisation sur les réserves. Ces régions devraient être reconnues comme étant des terres indiennes. **(p. 119)**

Le Comité recommande donc que le gouvernement fédéral favorise le changement constitutionnel nécessaire pour reconnaître dans la loi les pleins droits des premières nations indiennes aux terres, aux eaux et aux ressources dans toutes les régions maintenant classées comme réserves ou à l'avenir considérées comme terres indiennes. Entre-temps, le Comité demande instamment aux représentants désignés des premières nations indiennes et aux représentants du gouvernement fédéral de se mettre d'accord sur les mesures maintenant possibles pour atteindre ces objectifs. **(p. 119)**

Le Comité recommande qu'il y ait un registre officiel des terres des premières nations indiennes. Il contiendrait les dossiers des terres sous le contrôle des premières nations indiennes pour les distinguer des terres fédérales et provinciales. **(p. 120)**

Pour promouvoir l'autonomie politique, il faut tout d'abord que les premières nations indiennes exercent le contrôle des terres indiennes. Les Indiens ont également demandé la reconnaissance de certains droits découlant de traités ou de titres ancestraux aux régions traditionnelles de chasse et de trappe. **(p. 120)**

Dans le passé, un contrôle externe a signifié que les Indiens n'ont pas partagé pleinement les bénéfices financiers de revenus tirés de l'exploitation de ressources telles que le minerai, le pétrole et le gaz. Ces revenus pourraient avoir un effet considérable sur le développement d'une base économique viable, en permettant aux administrations des premières nations indiennes de devenir économiquement indépendantes. **(p. 121)**

Le Comité recommande que toute réintégration de membres mandatée par le gouvernement fédéral fasse l'objet d'un examen pour déterminer les ressources additionnelles nécessaires pour répondre à leurs besoins et pour recommander un mécanisme pour leur prestation. **(p. 122)**

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral donne la priorité à l'octroi de terres aux collectivités indiennes qui n'ont pas de réserves. **(p. 123)**

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral donne la priorité au respect des droits fonciers et au règlement des revendications territoriales. **(p. 123)**

Le Comité recommande que le principal moyen d'élargir les terres et les ressources des administrations des premières nations soit un processus juste et efficace de règlement des revendications territoriales. **(p. 123)**

Le règlement des revendications territoriales

Le Comité est convaincu qu'il faut adopter une nouvelle politique destinée à promouvoir le règlement juste et équitable des revendications en souffrance compte tenu du fait que les droits ancestraux ou issus de traités sont protégés par la Constitution. Le gouvernement fédé-

ral et les administrations des premières nations indiennes devraient entamer sur-le-champs des négociations afin d'en arriver à un nouveau mode de règlement qui serait défini par la loi. **(p. 126)**

Les détails de cette nouvelle politique et de ce nouveau mode de règlement devraient être arrêtés aux termes de négociations bilatérales, mais le Comité désire préciser certains principes qui devraient y être intégrés. **(p. 126)**

Il est essentiel que le nouveau mode de règlement soit protégé contre l'intervention politique. Il devrait être énoncé dans une loi de façon à ne pouvoir être facilement modifié. Les revendications devraient faire l'objet de négociations entre le gouvernement et le requérant, et une tierce partie devrait en faciliter le règlement. Dans l'impossibilité d'en arriver à une entente, il devrait y avoir possibilité d'un mode de règlement quasi-judiciaire. Pour pouvoir participer efficacement aux négociations territoriales, les administrations des premières nations indiennes doivent bénéficier de l'aide financière adéquate. Enfin aux termes d'une nouvelle politique, les traités et autres droits datant de la période avant la Confédération devraient être reconnus, et les revendications ne devraient pas être considérées comme étant annulées par législation. **(p. 126)**

Le concept de l'extinction générale devrait être abandonné complètement dans le contexte du règlement des revendications; les ententes devraient être limitées aux questions spécifiquement négociées. **(p. 126)**

Les rapports fiduciaires

Le Comité recommande que les rapports spéciaux entre le gouvernement fédéral et les premières nations indiennes soient renouvelés et améliorés par la reconnaissance du droit à l'autonomie politique des premières nations indiennes et par la prestation de ressources financières pour rendre ces objectifs réalisables. Les devoirs et les responsabilités du gouvernement fédéral à l'égard des premières nations indiennes devraient être définis dans la Constitution et dans la législation, et devraient être applicables juridiquement. **(p. 134)**

Le Comité recommande que les responsabilités du ministre d'État aux relations avec les premières nations indiennes comprennent celle de favoriser les intérêts des premières nations. Où il existe des intérêts concurrents, la responsabilité précise du Ministre devrait être de protéger les droits des premières nations contre l'usurpation par d'autres gouvernements ou intérêts. **(p. 135)**

Le Comité appuie le principe de nommer un agent indépendant chargé de surveiller les mesures officielles qui touchent les premières nations indiennes et d'en faire rapport au Parlement. La structure et les pouvoirs de ce bureau devront faire l'objet de négociations entre le gouvernement fédéral et les représentants désignés des premières nations indiennes. **(p. 136)**

Le Comité recommande que le gouvernement fédéral participe au financement d'un bureau qui serait créé sous les auspices des Indiens pour la défense de leurs droits. Les fonds octroyés aideraient ce bureau à représenter pleinement les intérêts des premières nations indiennes dans les différends d'ordre juridique affectant leurs droits. **(p. 137)**

Les comptes en fidéicommis

Le Comité recommande que les comptes de revenu en fidéicommis soient transférés du MAINC directement aux premières nations indiennes pour être administrés par leurs administrations. Les fonds de capitaux, cependant, devaient être transférés dans une fiducie désignée par chaque première nation et qui respecte le but original des comptes en fidéicommis—c'est-à-dire l'usage et le bénéfice de la population d'une première nation. Les transferts se feraient à la suite de la reconnaissance d'une première nation possédant une administration responsable envers ses membres et appuyée par ceux-ci. **(p. 141)**

Le Comité recommande qu'après le transfert des fonds, le Ministre soit relevé de toute responsabilité future à l'égard de la gestion de ces fonds mais que le transfert se fasse sans porter préjudice aux revendications qui pourraient être formulées au sujet du montant des fonds et de la manière dont les fonds étaient gérés avant le transfert. **(p. 142)**

Conclusion

Le Comité recommande fortement que les programmes du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien concernant les Indiens soient abolis au fur et à mesure que les administrations des premières nations indiennes exerceront le contrôle sur leurs propres affaires. Ce processus devrait se terminer d'ici cinq ans. Cette recommandation n'affecte pas le mandat du Ministère concernant le développement du Nord canadien. **(p. 146)**

Le Comité est de l'avis que la meilleure façon de promouvoir les droits des Indiens est par la voie de l'autonomie politique plutôt que par une représentation spéciale au Parlement. Cependant, l'autonomie politique changerait la situation des Indiens et il se pourrait que la représentation au Parlement présente à l'avenir des avantages qui ne peuvent être définis pour l'instant. **(p. 148)**

Le Comité en est venu à la conclusion que la mise en application de toutes les recommandations du rapport par la voie de législation et de changements constitutionnels constitue le meilleur moyen de répondre aux normes internationales qui concernent les premières nations indiennes. **(p. 148)**

Le Comité demande que le gouvernement donne suite au présent rapport, conformément à l'article 69(13) du Règlement. Comme le Comité spécial sera dissous à la fin de la session parlementaire en cours, il recommande que la réponse, une fois déposée à la Chambre, soit déférée automatiquement au Comité permanent des Affaires indiennes et du développement du Nord canadien. Cette façon de procéder permettra de présenter des vues tant sur le rapport que sur la réponse du gouvernement. Un suivi parlementaire serait ainsi établi. **(p. 149)**

ANNEXE A

TÉMOINS AYANT COMPARU DEVANT LE SOUS-COMITÉ ET LE COMITÉ SPÉCIAL SUR L'AUTONOMIE POLITIQUE DES INDIENS

ALBERTA

Morley (le 29 novembre 1982)

**De l'Association des Indiens de l'Alberta*
M. Charles Wood, président
M. Sam Bull, Traité 6, vice-président, porte-parole du Gouvernement Indien
M. Wallace Manyfingers, conseiller du Gouvernement indien
Mme Sharon Venne, conseiller juridique
Le chef John Snow, Bande de Wesley

**De la Bande de Wesley*
L'aîné Peter Mark Wesley

**De la Tribu indienne de Stoney*
Le chef Bill Ear, Sr., Bande de Bearspaw
Le chef Frank Powderface, Bande de Chiniki
Le chef John Snow, Bande de Wesley
Le conseiller John Lefthand, Réserve de Eden Valley

**De la Bande des Pieds-Noirs*
Le chef Roy Little Chief
Le conseiller Doug Bearhat
Le conseiller Mildred Broad Scalplock
Le conseiller Russel Wright
L'aîné Jack Big Eye

(*Comparution devant le Sous-comité)

L'aîné Mathew Melting Tallow
Le conseiller Percy Yellow Fly

**De la Nation Sarcee*
Le chef Clifford Big Plume
Peter Manywounds Jr., Conseiller
Fred Eagletail, conseiller de la Bande

**De la Bande Peigan*
Le conseiller Wilf McDougall
Le chef Nelson Small Legs
M. Albert Yellow Horn Sr., Recherchiste
Le conseiller Percy Smith

**De la Bande Blood*
Le conseiller Annie Cotton
Le chef Roy Fox
Le conseiller Keith Chief Moon
Le conseiller Wayne Wells

Edmonton (le 30 novembre et le 1er décembre 1982)

**De l'Association des femmes autochtones de l'Alberta*
Mme Ruth Gladue, présidente

**Des quatre bandes de Hobbema*
Le chef Leo Cattleman, Bande de Montana
M. Wilton Littlechild, conseiller juridique

**Des Chefs de tribu du Nord-Est de l'Alberta*
Le chef Gordon Gadwa, président, Tribu de Kehewin nº 123
Le chef Marcel Piche, Tribu de Cold Lake nº 149, nº 149A, nº 149B

**Du «Alberta Council of Treaty Women»*
Mme Annie Cotton, Bande Blood
Mme Helen Gladue, secrétaire exécutif
Mme Veronica Morin, Bande de Enoch
Mme Roslyn Manywounds, Bande de Sarcee
Mme Lucy Cotton, Bande Blood

**De l'Association des Indiens de l'Alberta*
M. Charles Wood, président

**De la Bande indienne de Fort McKay*
Le conseiller Jim Boucher

**Du Conseil de tribu de Yellowhead*
M. Richard Arcand, directeur exécutif
Le chef Howard Mustus
Le conseiller Thomas Potts

**De la Bande de Fort McMurray*
M. George Haineault

De l'Association des Métis de l'Alberta

M. Clifford Gladue, président du Comité sur la constitution

Slave Lake (le 2 décembre 1982)

Des Chefs et des Conseils du Traité nº 8

M. Clifford Freeman, vice-président

Le chef Walter Twinn, chef de la Bande Sawridge et président du conseil régional de Lesser Slave Lake

M. David Fennel

Le professeur David Jones, conseiller juridique, Conseil régional de Lesser Slave Lake

Le chef Harry Chonkolay, Bande de Dene Tha

M. Simon Waquan, interprète, Bande des Cris de Fort Chipewyan

Le chef Lawrence Courtoreille, Bande des Cris de Fort Chipewyan

Le chef William J. Beaver

Le conseiller Leonard G. Alook

M. Adrian Yellowknee, Comité de l'éducation de la bande, Bande des Cris de Big Stone

Le chef Bernard Ominayak

M. Fred Lennerson, conseiller, Bande de Lubicon

De l'Association des Indiens de l'Alberta

M. Charles Wood, président

M. Sykes Powderface, agent de liaison parlementaire

COLOMBIE-BRITANNIQUE

Nanoose (le 14 février 1983)

Du Conseil de tribu des premières nations de South Island

L'aîné Abel Joe

Le chef Thomas Sampson, Bande de Tsartlip, président

Le chef Wilson Bob, Bande de Nanoose

Le chef Mark Recalma, Bande de Qualicum

Le chef Dennis Alphonse, Bande de Cowichan

M. Gus Underwood, conseiller au développement économique

Le conseiller Philomena Alphonse, Formation des Indiens de Cowichan

M. Phillip Paul, administrateur du conseil des écoles de Saanich

Le chef Andy Thomas, Bande de Esquimalt

Du Conseil de tribu de Nuu-chah-nulth

M. George Watts, président

Le chef Simon Lucas, Tribu de Hesquiaht

Le chef Mike Maquinna, Tribu de Mowachaht

Le chef Sarah Cootes, Tribu de Huchakthisat

Le chef Hugh Watts, Tribu de Hupachesaht

Le chef Art Peters, Tribu de Ohiaht

Le chef Dan David, Tribu de Kayukwat

Le chef Charlie Thompson, Tribu de Nitinaht

Bernice Touchie, Tribu de Uduelet
Le chef Bert Mack, Tribu de Tukwaat
M. Francis Smith, Tribu de Ehattesaht
Le chef Archie Frank, Tribu de Ahousaht

Du Conseil de tribu de Kwakiutl
M. Basil Ambers, président du conseil administratif
Le chef David J. Hunt, Bande de Kwakiutl
M. Wedlide Speck, adjoint spécial
Le chef John Smith, Bande de Turnour Island

Vancouver (le 15 février et le 11 avril 1983)

De l'Union des chefs indiens de la Colombie-Britannique
Le chef Bob Manuel
Le chef Gerald Etienne
Le chef Saul Terry

De la Bande des Indiens de Musqueam
Le chef Ernie Campbell
M. Jim Reynolds, avocat
M. Marvin Storrow, avocat
M. Andrew Charles, membre de la bande

De la Nation Sto:Lo
Le chef Clarence Pennier, Bande de Scowlitz, représentant de la Conférence des nations
Le chef Mark Point, Bande de Skowkale, vice-président du comité exécutif
Le chef Ron John, Bande de Chawathil, membre du comité exécutif

Du Conseil de district de Bella Coola
M. Archie Pootlass, président
Le chef Lawrence Pootlass, le chef par hérédité
Le chef Edward Moody, Bande de Nuxalk

Du Conseil de bande des Indiens de Sechelt
Le chef Calvin Craigan
M. Graham Allen, conseiller juridique de la bande
M. Gilbert Joe, président du Comité du gouvernement local des Indiens
Le conseiller Stanley Earl Joe
Le conseiller Benedict Pierre
M. Gordon Anderson, conseiller financier de la bande
Le conseiller Anne Quinn

Des Nations autochtones unies
M. Bob Warren, président

De la Bande Squamish
Le chef Joe Mathias
M. Harry Slad, conseiller juridique

Des «Indian Homemakers of British Columbia»

Mme Rose Charlie, président
Mme Helen Jones
M. Tom Morris
M. John Sparrow
Mme Bernice Robson
Mme Rose James
M. Jack Patrick

De l'Alliance

M. Andrew Charles

De la Bande Mount Currie

Le chef Leonard Andrew
M. John Williams
Mme Mary Louise Williams
M. Albert Nelson

Des «West Bank Mobile Park Owners' Associations»

M. Leonard Crosby

Prince Rupert (les 16 et 17 février 1983)

Du Conseil de tribu de la côte nord

M. Johnson Gordon, sénateur
M. Francis Lewis, président
M. Frank Parnell, directeur

Du Conseil de tribu de Nishga

M. James Gosnell, président
Le révérend Herbert McMillan, aîné, New Aiytansh
Le révérend Percy Tait, traducteur, New Aiyansh
Le chef conseiller Alvin A. McKay, Lakalsap
L'évêque John Hannén
Le conseiller en chef Rod Robinson, vice-président, New Aiyansh
M. Stuart Leggatt, conseiller juridique
M. Bruce E. Cottingham, conseiller
Le révérend Hubert Stevens, vice-président et le conseiller en chef de Kincolith

Du Conseil du Village de Kitamaat

Le conseiller en chef Gerald Amos
Le chef Tom Robinson, chef adjoint et chef par hérédité
Le conseiller Reg Smith
Le conseiller Morris Amos

De la Bande de Kitsumkalum

Le chef Cliff Bolton

De la «Kermode Friendship Society»

Mme Viola Thomas, directeur exécutif
Mme Janice Robinson, Conseil d'administration

Du Conseil de tribu de Gitksan-Carrier

M. Neil Sterritt, président

M. Ken Muldde, trésorier

Du Conseil de la Nation Haida

Le grand chef Percy Williams

M. Ernie Collison, membre du Conseil d'administration

Du Conseil de bande de Massett

Le conseiller Frank Collison

Mme Andrea Dickson, directeur de la bande

Du Conseil de bande de Skidegate

M. Miles Richardson Jr., directeur de la bande

Kamloops (les 12 et 13 avril 1983)

Du Conseil de tribu du centre intérieur

Le chef Mary Leonard, Bande d'Indiens de Kamloops

M. John Jules, Bande d'Indiens de Kamloops

Le chef Ron Ignace, Bande d'Indiens de Deadmans Creek

Le chef Robert Manuel, Du Conseil de tribu de la Nation Shuswap

M. Don Moses, président

Le chef Gordon Antoine, Administration indienne de Coldwater

Le chef Paul Sam, Conseil régional des Indiens de Kootenay

Du Conseil de tribu de la Nation Shuswap

Le chef Wayne Christian, Administration indienne de Spallumcheen

Le chef Gerald Etienne, Administration indienne de Bonaparte

Le chef Ron Ignace, Administration indienne de Skeetchestn

Le chef Arthur Dick, Administration indienne de Alkali Lake

Le chef Robert Manuel, Administration indienne de Neskainlith

Le chef Mary Leonard, Administration indienne de Kamloops

Le chef Paul Sam, Administration indienne de Shuswap

Le chef Roy Christopher, Administration indienne de Canim Lake

M. Eddy Celesta, Administration indienne de North Thompson

Mme Evelyn Sargeant, Bande de Canal Creek

M. Robert Simon, directeur

Administration indienne de Neskainlith

M. George Manuel, porte-parole

L'aîné Amy August

Le chef Robert Manuel

De la Bande des Indiens de Kamloops

Le chef Mary Leonard

Le conseiller Clarence T. Jules

Le conseiller John T. Jules

De la Bande des Indiens de Westbank

Le chef Ronald M. Derrickson

De la Société des femmes autochtones de la Colombie-Britannique

Mme Mildred Gottfriedson, président

Mme Muriel Sasakamoose, directeur exécutif

De la Bande des Indiens de Pavilion

Le chef Marvin Bob

Le conseiller Fred Alec

Le conseiller Desmond Peters

Le conseiller Sharon Edwards

De la Bande des Indiens de Fountain

Le chef Roger Adolph

L'aîné Sam Mitchell

L'aîné Victor Adolph

L'aîné Louis Williams Bob

Des Nations autochtones unies—Zone 8

Mme Bertha Phelon

M. Tom Anaquod

De l'État Laichkwiltach

M. George Quocksister, chef de l'État

M. Kwag-Kwag-Wa-La-Glese Cla-Qua-Sum Kwasistala, émissaire

Mme Candy-Lea Chickite, secrétaire

Du Groupe de la pétition de Kamloops

Mme Mildred Gottfriedson, membre de la Bande des Indiens de Kamloops

Mme Fay Jules, membre de la Bande des Indiens de Kamloops

M. Ernie Thomas, membre de la Bande des Indiens de Kamloops

Du Conseil régional des Indiens de Kootenay

Le chef Sophie Pierre, Bande de Ste-Marie, coordonnateur

Prince-George (le 14 avril 1983)

Du Conseil de tribu de Carrier-Sekani

L'aîné Andrew Louie, Bande Stellaquo

M. Edward John, conseiller juridique

M. Justa Monk, président

Le chef Donimic Frederick, Bande de Fort George

L'aîné Celena John, Bande de Stuart-Trembleur

L'aîné Theresa Frederick, Bande de Fort George

M. Joseph Michell, directeur administratif

Le chef Ray Izony, Bande de Ingenika

Le conseiller Albert Poole, Bande de Ingenika

Le conseiller Gordon Pierre, Bande de Ingenika

M. Archie Patrick, directeur exécutif

M. Leonard Thomas, directeur de la bande, bande de Necoslie

De la Bande des Indiens de McLeod Lake

Le chef Harry Chingy

Le conseiller Les Chingy
Mme Deborah Hoggan
Mme Louise Mandell, conseiller juridique

De la Bande des Indiens de Fort Babine
Le chef Garnet Williams, président, Comité pour la séparation de Fort Babine
Le conseiller John Madam
M. Pat Mitchell, directeur, Projet des pêches des Autochtones de Fort Babine
Le conseiller Aggie Michell, président, Comité sur l'éducation des Fort Babine
M. James Sayre, conseiller juridique
Mme Ellen Stanley, membre du Comité sur l'éducation de Fort Babine

Du Conseil de tribu de Cariboo
Le chef Alice Aby, Bande des Indiens de Williams Lake, Administration indienne de Shuswap
Le chef Gabriel Roy Christopher, Bande de Ganimn Lake, Administration indienne de Shuswap
Le chef Denis Patrick, Bande de Nazko, Nation de Southern Carrier
Le chef Doreen Sellars, Bande de Soda Creek, Administration indienne de Shuswap
Le chef Frank Boucher, Jr., Bande de Quesnel, Nation de Southern Carrier
Le chef Evelyn Sargent, Bande de Canoe Creek, Administration indienne de Shuswap
Mme Charlene Billeau, Nation Shuswap

Des Chefs Deni de Chilcotin et de Southern Carrier
Le chef Ray Hance
Le chef David Quilt
Mme Louise Mandell, conseiller juridique
Le chef Cassidy Sill

Du Centre juridique Communautaire de Quesnel
M. A. Brendan Kennedy

Fort St-John (le 15 avril 1983)

Du Conseil de tribu de Kaska Dena
M. Peter Stone, président
M. George Miller, vice-président
M. Charlie Pete, président, Nations unies des autochtones, Local 143

De la Ville de Fort St-John
Le maire Brian Palmer

Du Conseil de tribu du Traité nº 8
M. Bud Napoleon, président
Le conseiller Clarence Apsassin, Bande Blueberry
Le conseiller Amy Gauthier, Bande d'East Moberly Lake
Le chef George Behn, Bande des Indiens de Fort Nelson

De la Bande des Indiens de Fort Nelson
Le chef George Behn
Le conseiller Carol Dickie
M. Angus Dickie, membre de la bande
M. Bob Hall, membre de la bande

MANITOBA

Long Plain (le 18 janvier 1983)

Du Conseil du développement des ressources du sud-est

Le chef Jim Bear, président du Conseil d'administration du CDRSE

Du Conseil de tribu de Dakota Ojibway

Le chef Ernie Daniels
M. Rufus Prince, membre de la bande
Le chef Allan Pratt
M. Don Graveson, directeur, Développement économique
M. Gerald Kubb, surintendant, Formation

Du «Manitoba Indian Agricultural Program Inc.»

M. Edward Anderson, directeur exécutif
M. Bob Green, gestionnaire des programmes

De l'Association des conseils de tribu du Manitoba

Le chef Ernie Daniels
M. Alfred Everett

Winnipeg (le 19 janvier 1983)

De l'Association pour l'éducation des Indiens du Manitoba

M. Bill Thomas, président du Conseil d'administration

Du Conseil des femmes indiennes du Manitoba

Mme Maria Flett, présidente
Mme Lynda Neckoway, coordonnatrice de la Région du nord
Mme Donna Fontaine, coordonnatrice de la Région du sud
M. Ken Young, conseiller juridique

Du Conseil mixte des chefs et du comité sur le budget des chefs de l'Assemblée des chefs du Manitoba

Le chef Ernie Daniels, vice-chef, Assemblée des premières nations de la Région des Prairies
Le chef Charlie Constant, Bande de Pas
Le chef Harvey Nepinak, Bande de Waterhen
Le chef Joe Guy Wood, Bande Ste. Theresa Point
Le chef Jim Bear, Bande de Brokenhead
M. Ovide Mercredi, conseiller juridique
M. Joy Kaufman, conseiller en politique
M. Murray Sinclair, conseiller juridique

De la Fraternité des nations indiennes

M. Larry Amos, administrateur de la tribu
Le chef Raymond Swan, Bande du Lac Manitoba
Le chef Edward Anderson, Bande de Fairford
Le chef Louis J. Stevenson, Bande de Pequis
M. Robert Daniels, coordonnateur, *«Anichinaabe Child and Family Services»*
M. Carol Hurd, premier conseiller juridique

Du Conseil des Indiens du Grand Winnipeg

M. Roy Cantin, président suppléant
M. Conrad Spence, conseiller
Mme Joyce Spence, conseiller, Services médicaux pour les enfants indiens de Winnipeg
Mme Jean Courchene, présidente, Association des femmes indiennes des villes
M. Melvin Fontaine, Indien hors réserve

NOUVEAU-BRUNSWICK

Fredericton (les 25 et 26 avril 1983)

De l'Association des Métis et des Indiens non-inscrits du Nouveau-Brunswick

M. Gary Gould, président
Mme Madeleine Hallett, membre du Conseil d'administration
Mme Cinthya Gaffney, membre du conseil d'administration

De l'Association des femmes indiennes autochtones du Nouveau-Brunswick

Mme Alice Horsenell, conseiller
Mme Barbara Martin, membre exécutif auprès du Conseil
Mme Alma Brooks, membre de l'exécutif auprès du Conseil

Des Femmes de Tobique

Mme Eva Saulis
Mavis Goeres
Mme Glenna Perley
Mme Caroline Ennis

De l'Union des Indiens du Nouveau-Brunswick

M. Graydon Nicholas, président
Le chef Harold Sappier, Bande de St. Mary's
M. Charles Paul, conseiller (emploi)
M. Donald Ward, Bande de Buctouche
M. Charlie Sark, Bande de Lennox Island

De la Bande des Indiens de Tobique

Le chef George Francis
M. Stewart Paul

De la Bande de Kingsclear

Le chef Steve Sacobie

De la Bande de Pabineau

Le chef Gilbert Sewell

De la Bande des Indiens d'Eel Ground

Le chef Roger Augustine

NOUVELLE-ÉCOSSE

Sydney (les 27 et 28 avril 1983)

De la Bande Shubenacadie
Le chef John Knockwood
L'aîné Noel R. Denny

De la Bande Millbrook
Le chef Stanley Johnson

De la Bande Eskasoni
M. Albert Marshall
M. Wilfred Basque
M. Charles Francis

De la Bande Membertou
M. Kevin Christmas

Du Conseil des autochtones de la Nouvelle-Écosse
Mme Viola M. Robinson, présidente

De l'Union des Indiens de la Nouvelle-Écosse
M. Noel Doucette, président
Mme Elizabeth Paul, responsable des programmes de santé

ONTARIO

Kenora (le 17 janvier 1983)

Des Chefs de tribu de la région de Rainy Lake
M. Alex Skead
Le chef Willie Wilson
M. Peter Kelly
Le chef Don Jones
M. Rudy Morrisseau, directeur général
M. Moses Tom, Bande Big Grassy
M. Delbert Horton, Bande de Rainy River

Des Bandes de la Tribu régionale de Dryden
Le chef Arnold Gardner de la tribu régionale

De la Bande Rat Portage
Le chef George Kakeway
Mme Madeline Skead, membre de la bande
Le conseiller Doug Skead

De la Bande nº 39 de Shoal Lake
Le chef Robin Greene

Du Grand Conseil du Traité nº 3
Le grand chef John P. Kelly

Thunder Bay (le 20 janvier 1983)

Du Conseil des Chefs Ojibway du nord supérieur

Le chef Roy Michano, Bande des Indiens de Heron Bay
Le chef Timothy Esquega, Bande des Indiens de Gull Bay
M. Anthony Carfagnini, avocat-conseiller
Le chef Douglas Sinoway, Bande des Indiens de Whitesand

De l'Association des femmes autochtones de l'Ontario

Mme Donna Phillips, présidente
Mme Marlene Pierre, directrice
Mme Priscilla Simard, coordonnatrice provinciale

De la Bande des Indiens du Lac des Milles

Le chef Harvey Churchill

De l'Assemblée des premières nations

Le grand chef Peter Kelly, vice-président de l'Ontario

De l'Association des Métis de l'Ontario

M. Mike McGuire, secrétaire-trésorier

Sudbury (le 24 mars 1983)

De la Nation Anishinabek

Le chef Joe Miskokomon, chef du Grand Conseil

De la Bande de West Bay

M. Vic Migwans
M. Lewis Debassige

De la Bande de Garden River

Le chef Arnold Solomon

De la Bande Nipissing

Le chef Phil Goulais

De l'Île Cockburn

Le chef Norma Fox (Wagosh)

Kettle Point (le 28 mars 1983)

De la Réserve des Chippewas de Kettle et Stoney Point

Le chef Milton (Bud) George

De la Réserve Saugeen

Le chef James Mason

De la Réserve des Chippewas du Thames

Le chef Ether Deleary

De la Nation Anishinabek

Le chef R.K. (Joe) Miskokomon, chef du Grand Conseil

De la Réserve Christian Island

Le chef Rod Monague

De la Réserve des Chippewas de Sarnia
Le chef Ray Rogers

London (le 29 mars 1983)

De l'Association des Iroquois et des Indiens alliés
M. Gordon Peters, président
Le conseiller Linda Commandant, Réserve de Gibson
Le chef Alfred Day, Réserve de Oneida

De l'Association des femmes autochtones du Canada
Mme Jeanette Corbière Lavell

Lansdowne House (le 5 juillet 1983)

Du Conseil de tribu central
Le chef Peter Moonias, Lansdowne House
L'aîné Cameron Moonias, Lansdowne House
M. Donat Moonias, Lansdowne House
Le chef Tom Shewaybick, Webequie
Le conseiller Alfred Mekinak, Webequie
Le conseiller Victoria Atlookan, Fort Hope
M. Dennis Cromartie, Interprète

Du Conseil de tribu de Kayahna
M. Simon Frogg, représentant communautaire de Long Dog Lake et interprète
Le chef John Bighead, Bande de Wunnumin Lake
Le chef Jeremiah McKay, Bande de Kasabonika Lake
Le chef Simon Brown, Bande Wapekeka
Le conseiller Joseph Sainnawap, Bande de Kingfisher Lake

Du Conseil de tribu de Windigo
M. Charles Fox, président

Du Grand Conseil du Traité nº 9
Le grand chef Frank Beardy
M. Fred Plain, conseiller spécial auprès du grand chef
Commissaire Dennis Cromartie, Commission Nishnawbe-Aski

Moose Factory (le 6 juillet 1983)

De la Bande Attawapiskat
Chef John B. Nakogee

De la Bande de Fort Albany
Chef Alec Metatawabin
M. William Sutherland
M. Louis Nakogee Sr.

De la Réserve de Moose Factory
Chef Ernest Rickard
M. Sinclair Cheechoo, membre
M. Ed Faries Jr., conseiller

Du Grand Conseil du Traité nº 9

Le grand chef Frank Beardy

M. Fred Plain, conseiller spécial auprès du grand chef

Du Mocreebec

M. Allan Joly, chef directeur

M. Fred Wapache, coordonnateur

M. Brian Craik, coordonnateur du Grand Conseil des Cris du Québec.

De l'Association des Métis et des Indiens non-inscrits de Moosonee

M. Earl Danyluk, président

M. Sydney Moore, vice-président

Du Conseil des autochtones du Canada

M. Louis (Smokey) Bruyère, président

Ottawa

**Du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien*

M. R.J. Fournier, sous-ministre suppléant

M. I. Cowie, sous-ministre adjoint suppléant, Politique intégrée

M. D.E. Goodleaf, directeur général, Planification des programmes et coordination des politiques, Programme des Affaires indiennes et inuit

**De l'Assemblée des premières nations*

M. David Ahenakew, chef national

M. Ernie Daniels, vice-chef régional des Prairies

**De l'Association des femmes autochtones du Canada*

Mme Jane Gottfriedson, présidente

Mme Marian Sheldon, deuxième vice-présidente

Mme Agnes Mills, secrétaire

**Du ministère de la Justice*

M. Ian Binnie, sous-ministre associé

M. Fred Caron, conseiller juridique, ministère des Affaires indiennes

**Du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social du Canada, Direction des services médicaux*

M. Jack Sinclair, sous-ministre adjoint

M. Peter Cameron, directeur général, Politiques, planification et évaluation

M. George Campbell, directeur général, Opérations

M. Rob Ritter, directeur, Systèmes communautaires de la santé

Dr A. Murdock, directeur général associé suppléant (Est)

**Du Secrétariat d'État*

M. Jean-Paul Lefebvre, sous-secrétaire d'État adjoint, Citoyenneté et Langues officielles

M. Jim Lanigan, directeur suppléant, Direction générale des citoyens autochtones

**Du Conseil des autochtones du Canada*

M. William L. Wilson, vice-président

De l'Association canadienne des avocats indiens

M. William Badcock, membre du conseil d'administration

Mlle Judy Sayers, secrétaire-trésorier

Du Conseil de bande des Indiens de Conne River

Le chef William Joe

Mlle Marilyn John, conseiller

M. Jerry Wetzel, administrateur de bande

De l'Association nationale des entreprises indiennes

M. Noel Starblanket, président

M. Irwin Goodleaf, vice-président

De la Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan

Le chef Sol Sanderson, président

M. Felix Musqua, premier vice-chef

De «Arki, Nahwegahbow and Associates»

M. David C. Nahwegahbow

M. Donald Allen

M. Robert Birt

M. Gary Phomim

M. Michael Posluns

Du Conseil des Six nations

Le chef Wellington Staats

M. Phil Monture, directeur de la recherche

Mme Dale Davis, adjoint à la recherche

M. Norman E. Lickers, conseiller en recherche

Le conseiller Peter Smith

Le conseiller Lewis Staats

Le conseiller Howard Thomas

Le conseiller Raymond Hill

Le conseiller Amos Keye

Le conseiller William White

Le conseiller Shirley Farmer

Le conseiller John Staats

Le conseiller George Johnson

Mlle Charlene Bomberry, secrétaire à la recherche

Du «Policy Development Group Limited»

M. Harold Dyck

M. Walter Rudnicki

De «Thalassa Research Associates»

M. Dan Gottesman, associé

M. Rob Egan, associé

M. Harold Wilson, conseiller

De la Confédération de Haudenosaunee

M. Bob Antone
M. Venus Walker
M. Bruce Elijah
M. Loran Thompson
M. Mike Myers
M. Robert Jamieson

De la Bande Blood

M. Wayne Wells, conseiller
M. Leslie Healy, conseiller
M. Virgil Brave Rock, conseiller
M. Narcisse Blood, technicien

Université de Lethbridge

Professeur Leroy Little Bear

De l'Association des femmes autochtones du Canada

Mme Jame Gottfriedson, présidente
Mme Gail Stacey Moore, présidente du Comité sur la Loi sur les Indiens et sur la Constitution, Conseil d'administration

De l'Assemblée des premières nations

M. David Ahenakew, chef national

De la Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan

Le chef Sol Sanderson

De «Coopers & Lybrand»

M. Glenn Ross, associé
M. Gary Peall, gérant

De Teme-Augama Anishnabai

Le chef Garry Potts

Du Conseil de tribu de Keewatin

L'aîné Peter Beardy
Le chef Adam Dick

Du Conseil de tribu des Cris de Swampy

Le chef Charles Constant
Le chef Esan Turner

Du Conseil de tribu de Island Lake

Le chef Joe Guy Wood

Du Manitoba Keewatinowi Okemakanak

M. Ovide W. Mercredi, avocat conseil

QUÉBEC

Restigouche (le 25 avril 1983)

De la Bande de Restigouche

Le chef Ronald Jacques
L'ancien Alphonse Métallic
M. Fred Isaac, aide
Mme Rita Dagenais, avocat-conseil
Le conseiller Jerry Wysote

De la Bande de Gaspé

Le chef Léon Jeannotte

Val d'Or (le 24 mai 1983)

Du Conseil Algonquin de l'Ouest du Québec

Le grand chef Fred Kistabish
M. Louis-Marie Fortin, conseiller

Chisasibi (le 25 mai 1983)

Du Grand Conseil des Cris

Le grand chef Billy Diamond, président, Administration régionale des Cris
Le chef de l'exécutif Philip Awashish, vice-président, Administration régionale des Cris
M. Henry Mianscum, directeur général, Administration régionale des Cris
Le chef Henry Diamond, Rupert House
M. Allan Happyjack, Waswanipi
Le chef James Bobbish, Chisasibi
Le chef Walter Hughboy, Wemindji
M. Robert Kanatewat, Rivière de la grande baleine
Le chef Ted Moses, Eastmain
Le chef George Wapachee, Nemaska
M. Peter Hutchins, avocat-conseil
M. Norman Hawkins, conseiller

Du Conseil scolaire des Cris

Le grand chef Billy Diamond, président
M. Allan Happyjack, directeur général
Mme Jane Pachano, commissaire d'école, Chisasibi
M. Bill Grodinsky, avocat-conseil

Du Conseil de la santé et des services sociaux des Cris de la Baie James

M. Steven Bearskin, directeur général adjoint
M. Bill Grodinsky, avocat-conseil

Pointe Bleue (le 26 mai 1983)

Du Conseil Attikamek-Montagnais

M. René Simon, président
Chef Armand Noé Germain, Réserve de Pointe Bleue

M. Ernest Ottawa, vice-président
M. Raphaël Picard, personne-ressource
M. Camille Vallant, personne-ressource

De la Bande du Village Huron
Le chef Max «Oné-Onti» Gros-Louis

De l'Association des femmes montagnaises
Mme Jo Ann Gill, présidente, bureau de Pointe Bleue
Mme Marthe Gill

Du Conseil de Bande de Naskapis de Schefferville
M. John Mameamskum, représentant Naskapi pour les négociations de la Loi des Cris Naskapis (du Québec)
M. Robert A. Pratt, conseiller juridique

Kahnawake (le 27 mai 1983)

Du Conseil mohawk de Kahnawake
Le sous-chef Tom Porter
Le chef Joe Norton
M. Billy Two Rivers
Mme Myrtle Bush
M. Richard White
M. Donald Horne
Mme Ida Goodleaf

De la Nation Mohawk de Kanesatake (Oka)
M. Gerry Peltier, conseiller principal
M. Peter Hutchins, avocat-conseil

SASKATCHEWAN

Saskatoon (les 1er, 2 et 3 mars 1983)

De la Fédération des nations indiennes de la Saskatchewan
MM. Sterling Brass et Vern Bellegard, présidents
Le sénateur John B. Lootoosis
M. Gary Waters, conseiller
Le chef Sol Sanderson
M. Wayne Ahenakew, trésorier
Mme Beth Cuthand

Du Traité nº 2
Le sénateur Bill Standingready

Du Traité nº 4
Le sénateur Henry Langan

Du Traité nº 5
Le sénateur Thomas Young
M. Stan Wilson, interprète

Du Traité nº 6

Le sénateur Angus Merasty

Du Traité nº 8

Le sénateur Louis Chicken

Mme Mary Rose Yooya, interprète

De la Bande de Pasqua

L'aîné Walter Gordon

Le chef Lindsay Cyr

De la Bande Starblanket

Le chef Irwin Starr

De la Bande Whitebear

Le chef Brian Standingready

Des Chefs de district de Yorkton

M. Norman Stevenson, représentant de district

De la Bande Lac La Hache

Le chef Joe Tsannie

De la Bande Peepeekesis

L'aîné Walter Dieter

Le chef Aubrey Goforth

Le chef George Poitras

De la Bande Gordon

Le sénateur Hilliard McNabb

De la Bande James Smith

Le chef Angus McLean

De la «Saskatchewan Indian Education Commission»

M. Clive Linklatter, membre

De la Bande Red Earth

Le chef Alvin Head

M. Ken Hodgins, personne-ressource

De la Résidence des étudiants de Prince Albert

M. Howard Bighead, administrateur

Du «Saskatchewan Indian Federated College»

M. Dennis Acoose, directeur

Du «Saskatchewan Indian Cultural College»

M. Alex Greyeyes, directeur

Du «Saskatchewan Indian-Community College»

M. Ray Ahenakew, directeur

Des «Saskatchewan Services for Off-Reserve Treaty Indians»

Mme Elsie Roberts

De la Bande Black Lake
Le chef Ben Toutsaint
Mme Mary Rose Yooya, interprète

De la Bande Fond du Lac
Le chef suppléant Norbert Fern

De la «Saskatoon District Chiefs Convention»
Le chef Joe Quewezance
M. Andy Michael, président

Des Chefs de district de Shellbrook
Le sénateur Lorne Ahenakew

De la Bande de Piapot
Le chef Roland Crowe

De la «Regina Indian Development Association»
M. Glen Gordon

De la «Saskatchewan Indian Federated College Students Union»
M. Syd Fidler

De l'Association des Femmes indiennes de la Saskatchewan
Mme Angeline Roberts, présidente
Mme Dorothy Bird, secrétaire
Le sénateur Philomene Gamble
Le chef Mary Anne Walker, Bande Okanese

De la Bande de Lac La Ronge
Le sénateur Angus Merasty

De la Bande Peter Ballantyne
L'aîné Horace Sewaps

De la Bande de Montreal Lake
Le chef Roy Bird

De l'«Indian Equity Foundation»
M. Del Anaquod, directeur

De la Bande de James Smith
L'aîné George Burns
L'aîné Joe Turner

De la Bande d'Ochapowace
Le chef Cameron Watson

De «Economic Action»
M. Don Pooyak, directeur

De la «Saskatchewan Indian Nations Company (SINCO)»
M. James Burns, directeur des opérations

De la Bande de Cowessess
Le chef Henry Delorme

De la Bande de Muscowpetung

Le chef Eugene Anaquod

De la «Saskatchewan Indian Veteran's Association»

M. Ernie Crowe, président

Le sénateur Walter Dieter

Le sénateur Henry Langan

Des Nations Dakota

M. Cyrus Standing, Bande de Wahpeton

Le chef Melvin Isnana, Bande de Standing Buffalo

Regina (le 4 mars 1983)

De l'Association des Métis et des Indiens non-inscrits de la Saskatchewan

M. Jim Sinclair, président

M. Jim Durocher, trésorier provincial

M. Rob Millen, avocat-conseil

De l'Association des femmes autochtones de la Saskatchewan

Mme Georgina Fisher, présidente

Mme Myrelene Ranville, conseillère

Mme Vicky Wilson, coordonnatrice du Nord

Mme Leona Blondeau, directeur exécutif

De la «Saskatchewan Association of Northern Local Governments»

M. Michael J. Blackman, président

M. Max Morin, vice-président

M. George Smith, surveillant, «Pinehouse Local Community Authority No. 9»

M. Lawrence Yew, D.A.L., circonscription de Cumberland

TERRITOIRES DU NORD-OUEST

Yellowknife (les 11 et 12 mai 1983)

Du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

L'honorable George Braden, chef de l'exécutif élu, ministre de la Justice et des Services publics

L'honorable James J. Wah-Shee, ministre des Droits aborigènes et du développement constitutionnel

M. Brian Smith, avocat, ministère de la Justice et des Services publics

De la Nation denée

M. George Erasmus, président

Du Conseil dené régional de MacKenzie Delta

M. James Ross, vice-président.

Mlle Jennifer Mauro, coordonnatrice étude de l'impact sur les ressources

Du Conseil municipal de Fort Good Hope

Le conseiller Edward Grandjambe

Le conseiller John Shae

De l'Association des Métis des Territoires du Nord-Ouest

M. Bob Stevenson, président

Mme Anne Crawford, avocat conseil

YUKON

Whitehorse (les 9 et 10 mai 1983)

Du gouvernement du Yukon

M. C.W. Pearson, chef du gouvernement

M. Gerry Piper, administrateur, Secrétariat des revendications territoriales, Département de l'expansion économique et des relations inter-gouvernementales

M. Willard Phelps, négociateur du gouvernement du Yukon, Revendications territoriales des Indiens du Yukon

Du Caucus du NPD

M. Tony Penikett

M. Dave Porter

De la Bande des Indiens de Mayo

Le chef Robert Hager

L'aîné Harry McGinty

Mme Alla Melancon

M. Albert Peter

M. Richard Moses

De l'Association des communautés du Yukon

M. André Carrel

De la Bande Champagne-Aishihik

Le chef Paul Birckel

Le conseiller Dorothy Wabisca

Mme Barbara Hume, travailleuse sociale

Le conseiller Harold Kane

Du Conseil des Indiens du Yukon

M. Willie Joe, vice-président

L'aîné Eliagh Smith

Mme Marilyn Van Bibber, directeur, ministère de la Santé et du développement social

M. David Joe, négociateur en chef

M. Mike Smith, vice-président

M. Victor Mitander, négociateur

De l'Association des femmes indiennes du Yukon

Mme Bobbi Smith, vice-présidente, recherchiste et agent d'information

Mme Virginia Smarch, aînée, Bande des Indiens de Teslin

M. Kenny Kane, directeur de la Radio-diffusion des Autochtones du Nord; Bande des Indiens de Champagne-Aishihik

Mme Betty Pope, membre aînée sortante, administrateur de l'assistance sociale, Bande des Indiens de Carcross

Mme Mary Jane Jim, co-ordonnatrice de la formation et de l'emploi, Bande de Champagne-Aishihik

Mme Jean Gleason, directeur de la Société de formation culturelle des Indiens du Yukon, membre

Mme Marion Sheldon, secrétaire, Bande des Indiens de Teslin

ANNEXE B

AUTRES PARTICIPANTS

M. René Gingras, député
(Lib.—Abitibi)

M. Jack Burghardt, député
(Lib.—London-Ouest)

M. Girve Fretz, député
(PC—Erie)

M. Lorne Greenaway, député
(PC—Cariboo-Chilcotin)

M. John A. MacDougall, député
(PC—Timiskaming)

M. John McDermid, député
(PC—Brampton-Georgetown)

M. Terry Sargeant, député
(NPD—Selkirk-Interlake)

M. Doug Anguish, député
(NPD—The Battlefords-Meadow Lake)

M. Derek Blackburn, député
(NPD—Brant)

Mme Marlyn Kane, agent de liaison
Association des femmes autochtones du Canada

M. Clem Chartier, agent de liaison
Conseil des autochtones du Canada

ANNEXE C

ORGANISMES ET INSTITUTIONS INDIENS

Assemblée des premières nations indiennes

Au cours de la première partie du siècle, de nombreux facteurs ont joué contre l'établissement d'organismes indiens nationaux. On compte, entre autres, la pauvreté des Indiens et l'analphabétisme chez les adultes, la dispersion géographique, l'isolation des communautés indiennes, la diversité linguistique et l'absence d'une langue seconde commune, l'interférence par les agents indiens ou de la GRC et l'exigence du MAINC voulant que toutes les revendications soient traitées par le truchement de l'agent indien local et une section de la Loi sur les Indiens (1927) interdisant les regroupements politiques.*

Plusieurs des premières organisations ont vascillé sous l'oppression ou l'interférence du gouvernement ou par suite de divisions internes. En 1968, la Fraternité nationale des Indiens (FNI) a été établie comme fédération des organisations provinciales et territoriales; n'ayant aucun représentant des chefs ou des conseils de bande, elle n'avait aucun lien direct avec les bandes.

A la fin des années 70, on a tenté d'obtenir des changements dans la structure de la FNI pour accorder aux chefs un contrôle plus direct sur les politiques nationales et pour créer une organisation qui consoliderait les gouvernements indiens traditionnels et respecterait la diversité de chaque nation indienne tout en encourageant l'appui mutuel de buts communs. En avril 1980,

> «. . . des centaines de chefs, représentant le peuple des premieres nations, se sont réunis en une assemblée pour proclamer à nouveau le droit d'autonomie politique des premières nations. L'Assemblée devait devenir un véhicule selon lequel chacune des premières nations pourrait se joindre aux autres pour un soutien mutuel, une coopération et pour l'élaboration de politiques indiennes nationales par le peuple indien.»** (Traduction libre)

---

* J. Rick Ponting et Roger Gibbons, *Out of Irrevelance*, 1980, p. 196 de l'anglais.

** FNI, *Our Land, Our Government, Our Heritage, Our Future*, brochure.

DÉCLARATION DES PREMIÈRES NATIONS

Nous, les peuples originaires de ce pays, savons que le Créateur est celui qui nous a placés ici.

Le Créateur nous a donné des lois qui gouvernent toutes nos relations et qui nous permettent de vivre en harmonie avec la nature et les hommes.

Les lois du Créateur ont déterminé nos droits et nos responsabilités.

Le Créateur nous a donné nos croyances spirituelles, nos langues, notre culture et un endroit sur cette terre qui puisse pourvoir à tous nos besoins.

Nous avons conservé notre liberté, nos langues et nos traditions depuis toujours.

Nous continuons d'exercer les droits et nous accomplissons les responsabilités et les devoirs que le Créateur nous a donnés, pour la terre sur laquelle nous vivons.

Le Créateur nous a donné le droit à l'autonomie politique et à l'autodétermination.

Les droits et les responsabilités que nous avons reçus du Créateur ne peuvent être changés ni être enlevés par aucune autre nation.

Conférence de l'Assemblée
des premières nations.
décembre 1980

LES PRINCIPES DES DROITS ISSUS DE TRAITÉS ET DES DROITS ANCESTRAUX

1. Le titre ancestral, les droits ancestraux et les droits issus des traités des autochtones du Canada, y compris

   a) tous les droits reconnus par la *Proclamation royale du 7 octobre 1763*;

   b) tous les droits reconnus dans les traités conclus par la Couronne et des nations ou tribus d'Indiens au Canada, et visant à préciser la nature spécifique de tout traité;

   c) tous les droits acquis par les autochtones aux termes de règlements ou d'accords avec la Couronne au sujet de titre et de droits ancestraux,

   sont par la présente reconnus, confirmés, validés et consommés.

2. «Autochtones» désigne les premières nations ou tribus indiennes du Canada, chacune ayant le droit de définir ce qu'est [illegible]

3. Les dispositions de la *Proclamation royale du 7 octobre 1763* qui reconnaissent les droits des nations ou tribus indiennes [illegible] et préservent les [illegible] juridique.

4. [illegible]

56

Le 20 avril 1982, les chefs ont adopté une nouvelle structure, élaborée au cours des deux années précédentes par un organisme intérimaire qui comprenait le conseil exécutif de la FNI. En vertu de la nouvelle structure, appelée Assemblée des premières nations, les chefs peuvent participer directement à la conception et à l'amélioration d'une politique nationale. La structure de société de la FNI a été conservée à des fins légales, mais l'Assemblée ne s'est pas constituée en société aux termes de la Loi canadienne.

Coalition des premières nations

La Coalition des premières nations, représentant des membres de bandes de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, du Manitoba, du Québec et des Provinces maritimes, a été constituée à Winnipeg au cours d'une réunion de deux jours, les 10 et 11 mars 1983, par des bandes qui s'étaient retirées de l'Assemblée des premières nations par suite d'un désaccord au niveau de la décision de la APN de participer à la Conférence des premiers ministres des 15 et 16 mars 1983. Selon la CPN, les discussions se rapportant aux droits issus des traités et aux droits aborigènes devraient avoir lieu entre le Canada et les premières nations et ne devrait pas inclure les provinces.

Le Conseil des autochtones du Canada

Le Conseil des autochtones du Canada a été crée en 1970 pour représenter les Métis et les Indiens non-inscrits du Canada. Plus tôt cette année, les organisations de Métis de l'ouest du Canada s'en sont dissociées et ont créé leur propre association, le Conseil national des Métis.

L'Association des femmes autochtones du Canada

L'Association des femmes autochtones du Canada (AFAC) qui représente les Indiennes, les Indiennes non-inscrites, les Métisses et les Inuites, est le porte-parole national des organisations de femmes autochtones de chaque province et des deux territoires.

L'AFAC exerce des pressions pour que des changements soient apportés dans divers domaines, réclamant, entre autres:

- l'élimination des dispositions discriminatoires de la *Loi sur les Indiens* et la réintégration des Indiens qui ont perdu leur statut à cause de ces dispositions;
- l'enchâssement de dispositions concernant l'égalité des droits à l'article de la Constitution concernant les droits ancestraux et les droits issus de traités afin que les autochtones n'aient désormais plus à souffrir de discrimination;
- la satisfaction des besoins des femmes autochtones en matière de l'emploi et la formation, le développement culturel, social et économique et la santé;
- le bien-être des enfants.

Autres unités de premières nations

Les Indiens se sont aussi regroupés en fonction de régions de traité ou régions géographiques. De plus, les bandes se sont réunies pour former des conseils d'éducation, de développement économique ou d'agriculture et des organismes nationaux ont été constitués à l'appui de centres culturels.

Pour certains peuples indiens, le conseil de tribu est une unité traditionnelle de gouvernement indien, datant de l'époque où les Européens ont fait leur entrée dans le Nouveau Monde. Pour d'autres, il s'agit d'une unité créée par les gouvernements indiens. Dans les deux cas, le conseil de tribu est constitué d'un groupe de bandes se réunissant dans des buts communs, mais conservant l'autorité individuelle de chaque bande. Les activités du conseil de tribu varient d'un endroit à l'autre au Canada. Certains conseils sont principalement des entités administratives, assurant aux bandes membres une aide administrative, technique et de soutien. D'autres conseils sont des organismes axés sur les services comme, par exemple, les services de sécurité, d'éducation et les services familiaux. C'est le cas au Manitoba, mais le conseil est aussi considéré comme ayant un rôle au niveau du développement de l'autonomie politique:

> Les bandes se sont unies en conseils de tribu dans le but de promouvoir l'administration locale, l'autodétermination et l'indépendance. Afin d'atteindre ces objectifs, chaque conseil se concentre sur un domaine différent. L'orientation de ces organismes est tout à fait différente de celle des organisations indiennes qui existaient autrefois. Les activités des conseils de tribu sont axées sur les programmes et non sur les questions politiques. Les conseils de tribu partent du principe que l'unité fait la force et que les bandes constituent les sources primaires d'autorité. Ce sont donc les représentants des bandes membres qui décident l'orientation des conseils de tribu. (Conseil de tribu de Dakota Ojibway, C. spécial, 2:81)

Le chef Arnold Gardner de la tribu régionale de Dryden disait:

> Il est dans notre intérêt de faire les choses collectivement... si nous pouvions rassembler tout notre argent, nous serions en mesure d'embaucher des experts qui pourraient nous conseiller afin que nous puissions maximiser notre argent. (C. spécial, 1:60)

En Colombie-Britannique, par contre, le conseil de tribu est considéré comme une unité politique assurant aux chefs et aux conseils un appui au niveau de leurs activités politiques. Ces différences, conjugées au fait que les conseils de tribu n'ont aucun statut légal, créent certaines anomalies, surtout dans le domaine du financement. Par exemple, le ministère du Secrétariat d'État assure un financement fondamental aux conseils de tribu de la Colombie-Britannique par le biais de son programme pour le financement des organismes politiques. Le MAINC finance aussi certains programmes et services gérés par les conseils de tribu, mais, aux dires de témoins, les fonds sont inadéquat, sont considérés comme non essentiels par le MAINC et, dans certains cas, sont réduits par ce dernier dans un effort de contrôle des activités du conseil. De plus, le gouvernement fédéral exige que les conseils de tribu s'incorporent, ce qui les placent sous la juridiction des lois provinciales. Les témoins qui critiquent ce point insistent sur le fait que «les conseils de tribu doivent être légalement reconnus dans le droit canadien.» (C. spécial, 7:35)

ANNEXE D

STRUCTURES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DANS SES ÉCHANGES AVEC LES INDIENS

Ministères

Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien représente la principale structure fédérale touchant les peuples indiens et dont le contrôle et l'influence se manifestent dans presque tous les aspects de leur vie. *La Loi sur les Indiens*, qui stipule les devoirs et responsabilités du Ministère, règlemente aussi la vie des Indiens, dès la déclaration de naissance et jusqu'à la lecture de testament. Cette législation exhaustive couvre, par exemple, la détention de biens immobiliers, les règlements concernant l'héritage, l'élection de conseils de bande, l'éducation et les exemptions d'impôt. Ainsi, le Ministère se rapproche singulièrement de la notion d'organisme unique, notion dans le cadre de laquelle tous les programmes et services sont assurés par un seul organisme. On ne saurait trop insister sur le caractère global du Ministère.

> Dans la réserve, le PAII (Programme des Affaires indiennes et Inuit) est une institution «globale» en ce sens qu'il a le monopole de l'exécution des services auprès d'une clientèle captive. Son organisation est caractérisée par la spécialisation, la hiérarchie et la régimentation, et sa clientèle est non éduquée, non spécialisée et variée. En limitant les choix offerts à ses clients autochtones, le PAII façonne et normalise le comportement autochtone tout en minimisant les coûts et les risques qu'il pourrait subir.* (Traduction libre)

En plus de la *Loi sur les Indiens*, le Ministère oeuvre à partir d'un mandat législatif regroupant 37 autres lois fédérales et 13 traités.

---

* Frideres, James S., *Native People in Canada: Contemporary Conflicts*, Scarborough (Ontario), Prentice-Hall 1983, p. 227 de l'anglais.

Il incombe au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien d'appliquer la politique et de mettre en œuvre les programmes du gouvernement qui touchent les Indiens et les Inuit, ainsi que les deux territoires du Nord. Le MAINC est plus particulièrement chargé:

- d'élaborer, de favoriser et d'appuyer les mesures qui répondent aux besoins et aux aspirations des Indiens et des Inuit et qui permettent d'améliorer leur situation sociale, culturelle et économique;
- de veiller au respect des obligations imposées par la loi, envers les Indiens et les Inuit;
- d'encourager le développement économique et l'évolution politique ordonnés du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest;
- de régler les revendications et les griefs fondés sur les droits, les traités, l'utilisation et l'occupation traditionnelles des terres par les autochtones dans les régions du Canada où ces droits traditionnels n'ont pas été annulés par un traité ou remplacés par législation.

Rapport annuel 1981-1982

En plus des services qu'il assure, le Ministère représente le principal lien entre le gouvernement fédéral et les peuples indiens pour ce qui est des questions légales, questions de traité et, jusqu'à récemment, questions se rapportant à la Constitution; il voit son rôle comme étant une aide et un appui aux efforts des Indiens pour la réalisation de «leurs aspirations et leurs besoins culturels, sociaux et économiques». (Budget de dépenses, MAINC 1983-1984)

Le programme des Affaires indiennes et Inuit est un des quatre programmes ministériels. Le programme des Affaires indiennes est divisé en neuf sous-programmes: administration, réserves et fidéicommis, éducation et emploi, service sociaux, infrastructure communautaire et services et gouvernement des bandes. Le Bureau des revendications des autochtones, qui fait partie du Programme de l'administration, est chargé de l'examen de la négociation du règlement des revendications. Le Programme des revendications des autochtones, pour sa part, finance la recherche et la préparation des revendications par les autochtones et paie les indemnisations une fois qu'une entente a été conclue.

Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social

Le budget actuel du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social (MSNBS) pour les services de santé indiens et du Nord s'élèvent à 212 millions de dollars. Plus de 2500 personnes sont employées par la Direction des services médicaux qui exploite 400 installations comme des hôpitaux, des chalets hôpitaux, des postes d'infirmerie, des centres de santé et des cliniques de santé publique. MSNBS finance aussi des services de santé au travail et d'environnement, des programmes de soins dentaires et de lutte contre l'abus de l'alcool et des drogues. Des avantages non assurés comme les soins dentaires, les ordonnances de médicaments, les verres, le transport médical et les prothèses sont aussi offerts.

En 1982-1983, le coût de ces services pour les Indiens et Inuit inscrits s'élèvera à 80 millions de dollars. Plusieurs de ces services sont semblables à ceux fournis aux personnes bénéficiant d'allocations d'aide sociale provinciale (auxquelles les Indiens ne sont pas admissibles puisqu'ils vivent dans les réserves). Les représentants du Ministère ont aussi témoigné que le Ministère consacre 20 millions de dollars aux services de santé gérés par les bandes, en majeure partie pour les «représentants de santé communautaire». Le Ministère est aussi chargé du Programme national de lutte contre l'abus de l'alcool et des drogues par les autochtones. En avril 1982, le Ministère a annoncé que le gouvernement fédéral consacrerait à ce programme 154 millions de dollars sur 5 ans.

En 1979, le Ministère a émis une politique de santé pour les Indiens, mettant l'accent, entre autres, sur la participation de la communauté à la prestation des services de santé. Parmi les efforts visant à encourager une telle participation, on compte le rapport du Comité consultatif sur la consultation avec les Indiens et les Inuit, dirigé par le juge Berger. Le Ministère étudie, à l'heure actuelle, la possibilité de transférer les services de santé aux communautés indiennes. Le Cabinet a accordé 3,6 millions de dollars pour un programme de démonstration de deux ans visant l'élaboration de moyens d'effectuer ce transfert.

Secrétariat d'État

Le ministère du Secrétariat d'État est chargé, par le truchement de la Direction générale des citoyens autochtones, du secteur citoyenneté et culture du Ministère, du «développement politique» des groupes autochtones. En 1982-1983, il consacrera quelque 28,6 millions de dollars à des programmes portant sur les groupes d'Indiens inscrits et non-inscrits, les Métis et les Inuit.

Des fonds sont consacrés aux activités administratives des associations nationales, provinciales et territoriales et, comme précédemment mentionné, aux activités politiques de certains conseils de tribu. D'autres programmes aident ou appuient des centres d'amitié autochtones et des groupes de femmes, des sociétés de communication et des projets de développement social ou culturel.

Ministère de la Justice

Le ministère de la Justice fait fonction de conseiller juridique du MAINC et des autres ministères «pour tout ce qui touche à l'interprétation juridique de la *Loi sur les Indiens*, à la portée des pouvoirs constitutionnels du Parlement dans les matières concernant les autochtones et, d'une façon générale, pour toutes les questions découlant de l'administration des programmes et de la législation du gouvernement fédéral.» (S.-comité 5:7) Deuxièmement, le ministre de la Justice joue un rôle important au niveau des conférences constitutionnelles sur les droits aborigènes. Troisièmement, le Ministère assure le financement de programmes «dans les secteurs d'interaction entre notre système juridique et les collectivités autochtones». Enfin, le Ministère met à la dispositon des organismes autochtones et de leurs membres des fonds à des fins variées comme, par exemple, pour se préparer et assister à des conférences.

L'activité particulière la plus importante est le programme des auxiliaires de tribunaux, bénéficiant d'un financement annuel de 2,4 millions de dollars. Ce financement s'effectue à part égale avec les provinces et le programme permet de familiariser les auxiliaires de tribunaux avec les problèmes des collectivités autochtones et également avec les problèmes intrinsèques au système judiciaire, de façon à aider les autochtones traitant avec la loi. (Ce pro-

gramme n'est pas en vigueur en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick ni à l'Île-du-Prince-Édouard.) Un second programme encourage les autochtones à embrasser le droit; à l'heure actuelle, $133,300 sont consacrés au programme.

Ministère du Solliciteur général

Le ministère du Solliciteur général gère le système judiciaire criminel. Trois activités touchent les autochtones. La Gendarmerie royale du Canada met en oeuvre le Programme des gendarmes spéciaux dans toutes les provinces et dans les Territoires à l'exception de l'Ontario, du Québec et du Nouveau-Brunswick. Les autochtones comptent pour dix pour cent de la polulation totale de prisonniers dans les pénitenciers fédéraux dirigés par le Service correctionnel. Il est impossible d'évaluer le montant d'argent consacré à l'entretien des autochtones incarcérés étant donné que la population des prisonniers autochtones, ainsi que les coûts, varient considérablement d'une région à l'autre. Au cours de 1981-1982, le Ministère a aussi consacré environ un million de dollars à des services d'assistance post pénale à l'intention des autochtones par le truchement d'un certain nombre de programmes, y compris les programmes d'agents de liaison autochtones, de conseillers autochtones, d'hébergement dans des centres résidentiels communautaires et d'enquête et de surveillance communautaires.

Organismes centraux et de coordination

Bien que les ministères comme le MAINC et MSNBS assurent des services directs, les Indiens sont aussi fortement touchés par les décisions de deux organismes de coordination, le ministère d'État au développement social (MEDS) et le département d'État au développement économique et régional (DEDER), et par les organismes centraux comme le Conseil du Trésor et le Bureau des relations fédérales-provinciales. Bien que ne traitant pas directement avec les Indiens, ces organismes déterminent tant la politique générale que l'affectation globale des ressources financières.

Conseil du Trésor

Le Conseil du Trésor est un comité de dépenses du Cabinet. Le gouvernement fédéral affecte et contrôle les dépenses par le biais d'un système d'enveloppes, qui définit les ressources disponibles pour chaque secteur de politique. Le ministère des Affaires indiennes fait partie de l'enveloppe des affaires sociales, une des dix enveloppes du système actuel. Le Comité du Cabinet sur le développement social, présidé par le ministre d'État au développement social, est chargé de la répartition des fonds de cette enveloppe aux ministères et organismes touchés par le secteur de politique.

Le président du Conseil du Trésor conserve une vue d'ensemble des plans de dépense du gouvernement, prodiguant des conseils sur les niveaux appropriés de dépense pour le gouvernement dans son ensemble et pour chaque enveloppe. Le Secrétariat du Conseil du Trésor prépare le plan de dépense courant, ou Budget principal de dépenses, en fonction des décisions des comités du Cabinet. Le Secrétariat analyse aussi les plans ministériels et les programmes, mettant particulièrement l'accent sur les facteurs efficacité et efficience.

Ministère d'État au Développement social

Constitué en juin 1980, le MEDS formule et élabore «de nouvelles politiques globales se rapportant aux activités du gouvernement du Canada qui touchent le bien-être de l'individu et le développement social. . .» Les questions se rapportant aux autochtones tombent dans le cadre de ce mandat.

Les propositions précises du MAINC et d'autres ministères et organismes pour de nouveaux programmes ou de nouvelles lois se rapportant aux Affaires indiennes sont examinées à plusieurs niveaux, y compris un comité de sous-ministres, le Comité du Cabinet sur le développement social et, à l'occasion, le Cabinet au complet. Le Ministère fait fonction de secrétariat au Comité du Cabinet sur le développement social, informant son ministre et préparant des évaluations des soumissions au Cabinet, examinant, entre autres, la pertinence de la consultation interministérielle et la validité des propositions financières.

Le MEDS oeuvre aussi dans le domaine des revendications de terre; le secrétaire du MEDS est président du comité du sous-ministre sur les revendications globales, comité qui conseille le sous-comité du Cabinet sur les revendications globales.

Bien que le Ministère ait eu un rôle important au niveau de la préparation de la conférence des premiers ministres en mars 1983, la plupart du travail de préparation des conférences à venir sera fait par le Bureau des affaires constitutionnelles aborigènes.

Département d'État au développement économique et régional

Le DEDER a été constitué en décembre 1978 et s'est vu affecter un rôle important au niveau de l'intégration et de la coordination de toutes les politiques et de tous les programmes se rapportant à l'expansion industrielle et régionale. Il a aussi un rôle explicite au niveau du processus budgétaire; le Ministre, en tant que président du Comité du Cabinet sur le développement économique, formule des recommandations au Conseil du Trésor sur l'affectation des ressources financières, humaines et autres aux programmes traitant de développement économique. Le Fonds de développement économique autochtone de 345 millions de dollars tombe sous la tutelle de ce ministère.

Bureau des relations fédérales-provinciales

Le Bureau des relations fédérales-provinciales est responsable, entre autres, de la coordination de la participation fédérale aux conférences des premiers ministres. À l'issu de la conférence sur les droits aborigènes en mars 1983, le Premier ministre a annoncé la création d'un Bureau des affaires constitutionnelles aborigènes. Relevant du secrétariat du Cabinet pour les relations fédérales-provinciales, le Bureau coordonne toutes les activités du gouvernement fédéral se rapportant au processus constitutionnel continu, ainsi qu'aux consultations bilatérales entre les autorités fédérales et les représentants de tous les peuples aborigènes. Son mandat comprend les responsabilités suivantes:

- entreprendre les préparatifs des futures conférences constitutionnelles des premiers ministres sur les questions aborigènes, y compris les réunions des ministres et des représentants officiels;

- travailler en étroite collaboration avec les représentants des peuples aborigènes et s'assurer qu'ils sont consultés de façon continue et participent pleinement aux préparatifs des conférences constitutionnelles;

- travailler en collaboration avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, en quête d'une résolution rapide des questions constitutionnelles aborigènes;

- coordonner les activités des ministères et organismes fédéraux participant à ce processus continu; et, plus généralement,

- conseiller le gouvernement du Canada au niveau de ces questions et s'assurer que la recherche et le développement de politiques requis pour leur solution sont faits rapidement et efficacement.

Bien que le financement de la participation des groupes aborigènes aux conférences des premiers ministres soit assuré par le ministère du Secrétariat d'État, ce bureau participe à la négociation du degré de financement avec les organismes.

Le Bureau participe aussi aux négociations bilatérales instituées par un échange de lettres entre le Premier ministre et le Chef national de l'Assemblée des premières nations en décembre 1982. Les négociations bilatérales sur les questions constitutionnelles sont maintenant traitées par ce bureau, bien que les questions non constitutionnelles continuent d'être la responsabilité du ministère des Affaires indiennes.

Comité interministériel

Les représentants de Santé et Bien-être social ont déclaré au Comité que le Cabinet «a demandé au ministère des Affaires indiennes et du Nord d'établir un comité interministériel afin de coordonner les divers facteurs liés à la mise en oeuvre de l'autonomie politique des Indiens.» (S.-comité, 6:10) Des questions subséquentes ont révélé que ce comité interministériel composé d'environ 50 hauts fonctionnaires du MAINC, du MEDS, du Bureau des relations fédérales-provinciales, du Conseil du Trésor et de la CEIC n'avait eu qu'une seule réunion jusqu'à novembre 1982. (S.-comité 6:32)

ANNEXE E

COMMENT LE COMITÉ S'EST ORGANISÉ POUR EXÉCUTER SON MANDAT

Le Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens était composé de sept députés et de représentants de trois organisations nationales autochtones. Les députés de la Chambre des communes étaient: Keith Penner (Libéral, Cochrane-Superior), président; Stan Schellenberger (Conservateur, Wetaskiwin), vice-président; l'honorable Warren Allmand (Libéral, Notre-Dame-de-Grâce-Lachine Est); J. Raymond Chénier (Libéral, Timmins-Chapleau); Jim Manly (N.P.D., Cowichan-Malahat-The Islands); Frank Oberle (Conservateur, Prince George-Peace River) et Henri Tousignant (Libéral, Témiscamingue).

Afin que les députés soient pleinement conscients des préoccupations et des perspectives d'avenir des Indiens, trois organisations nationales autochtones furent invitées à collaborer étroitement avec le Comité. Cette pratique avait été établie lors de la création du précédent Sous-comité sur les femmes indiennes et la Loi sur les Indiens et s'est révélée très fructueuse. On a demandé à l'Assemblée des premières nations de nommer un représentant qui participe pleinement aux travaux du Comité, à titre de membre d'office exerçant tous les droits à l'exception du droit de vote. De plus, on a demandé au Conseil des autochtones du Canada et à l'Association des femmes autochtones du Canada de désigner des agents de liaison.

Roberta Jamieson fut nommée représentante de l'A.P.N. Marlyn Kane et Sandra Isaac ont agi à titre d'agents de liaison pour l'Association des femmes autochtones du Canada alors que le Conseil des autochtones du Canada demandait à Clem Chartier, puis à Bill Wilson, de lui servir d'agent de liaison.

Personnel

Pour établir le calendrier extrêmement chargé de ses déplacements et de ses audiences le Comité a confié à son personnel le soin d'établir le calendrier des audiences et de préparer

le rapport. François Prégent et Eugene Morawski agirent à titre de greffiers du Comité. Assistés de leur personnel, ils furent responsables de l'administration globale des travaux du Comité, y compris la planification des voyages, l'enregistrement des séances et la tenue des procès-verbaux. Le personnel du Comité comprenait également Katharine Kirkwood Dunkley et Barbara Plant Reynolds, chargés de recherche de la Bibliothèque du Parlement, et Peter Dobell du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur qui a travaillé à titre de coordonateur de la politique. Chaque organisation nationale autochtone avait le droit d'être représentée au sein du personnel. On avait ainsi: Danny Gaspé, Gail Macdonald et Rarihokwats (Assemblée des premières nations), Elizabeth Moore (Association des femmes autochtones du Canada) et Bill Lee (Conseil des autochtones du Canada). Conformément à une pratique établie par d'autres comités parlementaires, chaque parti politique était représenté par un employé relevant du bureau d'un député membre du Comité: Penelope Muller (bureau de Keith Penner, député); Iva Vranić (bureau de Stan Schellenberger, député); Stu Herbert, Randy Potts et Bett Tsa-Me-Gahl (représentant successivement le bureau de Jim Manly, député).

Déplacements et audiences

Au début de ses travaux, le Comité a décidé de visiter toutes les régions du Canada pour y tenir des audiences et recueillir des informations de première main sur les préoccupations du peuple indien. Il s'est aussi engagé à tenir un certain nombre d'audiences dans les réserves ou en des locaux appartenant aux Indiens. Lorsque les locaux trouvés présentaient des problèmes pour certains témoins, un emplacement hors d'une réserve était choisi. Plusieurs audiences étaient accompagnées de visites organisées afin que les membres du Comité voient de près les conditions de vie dans les réserves ainsi que les entreprises indiennes.

Voici la liste des audiences publiques tenues à l'extérieur d'Ottawa. Des soixante audiences publiques, trente-neuf étaient des audiences de circuit.

29 novembre 1982	Réserve Stoney, Morley (Alberta) Visite à la réserve des Pieds-Noirs, Gleichen (Alberta)
30 novembre	Centre d'accueil autochtone canadien, Edmonton (Alberta)
1er décembre	Centre d'accueil autochtone canadien, Edmonton (Alberta)
2 décembre	Visite à la réserve crie de Big Stone, Wabasca (Alberta) Centre d'accueil autochtone de Slave Lake, Slave Lake (Alberta)
17 janvier 1983	Centre d'accueil Ne-Chee, Kenora (Ontario)
18 janvier	Réserve Long Plain, Long Plain (Manitoba)
19 janvier	Centre d'accueil indien et métis, Winnipeg (Manitoba)
20 janvier	Thunder Bay (Ontario)
14 février	Réserve Nanoose, Nanoose (Colombie-Britannique)
15 février	Centre indien de Vancouver, Vancouver (Colombie-Britannique)
16-17 février	Prince Rupert (Colombie-Britannique)
1-3 mars	Saskatchewan Indian Nations Company Offices (SINCO), Saskatoon (Saskatchewan)
4 mars	Regina (Saskatchewan)
24 mars	Sudbury (Ontario)
28 mars	Réserve Kettle Point, Kettle Point (Ontario)

29 mars	Centre d'accueil N'amerind, London (Ontario)
11 avril	Vancouver (Colombie-Britannique)
12-13 avril	Réserve de Kamloops, Kamloops (Colombie-Britannique)
14 avril	Prince George (Colombie-Britannique)
15 avril	Fort St. John (Colombie-Britannique)
25 avril	Réserve Restigouche (Québec)
25 avril	Fredericton (Nouveau-Brunswick)
26 avril	Réserve St. Mary, Fredericton (Nouveau-Brunswick)
27 avril	Réserve Eskasoni, Sydney, (Nouvelle-Écosse)
28 avril	Sydney (Nouvelle-Écosse)
9-10 mai	Centre des Indiens du Yukon, Whitehorse (Yukon)
11-12 mai	Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest)
24 mai	Val d'Or (Québec)
25 mai	Communauté crie de Chisasabi (Québec)
26 mai	Réserve de Pointe Bleue, Pointe Bleue (Québec)
27 mai	Réseve Kahnawake (Québec)
5 juillet	Lansdowne House (Ontario)
6 juillet	Réserve de Moose, Moose Factory (Ontario)

Des 39 audiences de circuit, 14 eurent lieu dans des réserves, 9 dans des centres d'accueil, 3 dans des bureaux d'organisations indiennes et 13 dans des hôtels ou des salles publiques. Dans certains cas, on devait utiliser des hôtels ou des salles publiques parce que les centres d'accueil ou les locaux appartenant aux Indiens étaient trop petits.

Le Comité s'est également rendu à Washington (D.C.) et dans plusieurs réserves *pueblo* du Nouveau-Mexique pour s'informer de la situation des Indiens par rapport aux divers aspects de la politique américaine (voir Annexe G). L'objectif était de découvrir parmi les modèles d'organisations ceux qui pourraient être acceptables au Canada, et ceux qui ne le seraient pas.

Choix des témoins

Au termes de son mandat, le Comité devait s'informer auprès des Indiens sur la nature de leurs rapports avec le Canada. Le Comité a entrepris d'entendre le plus grand nombre possible d'exposés oraux rendus par les conseils de bande, les conseils de tribu, et les autres organismes et particuliers concernés. Le Comité a été témoin en tout de 215 représentations orales faites par 567 personnes. Une liste complète des témoins est donnée à l'annexe A.

Dès le début, le Comité a réparti les témoins en cinq grandes catégories:

1) les bandes indiennes;

2) les cadres supérieurs de l'Assemblée des premières nations, y compris les sous-chefs régionaux et les membres de la Confédération des nations;

3) les représentants des associations indiennes tels les organisations provinciales et territoriales, ainsi que les conseils de tribu;

4) les autres organisations autochtones régionales ou locales; et

5) les autres organisations et particuliers.

Pour garantir la représentativité des opinions le Comité a voulu choisir des témoins représentant un bon éventail d'expériences politiques et de types d'organisation. De même, il tenait à entendre des bandes ayant des expériences socio-économiques variées; provenant de régions urbaines, rurales et éloignées; et représentant des populations diverses.

Communications

Pour faire connaître les activités du Comité au plus grand nombre possible de bandes et d'organisations indiennes:

1) des annonces furent placées dans des quotidiens et des hebdomadaires choisis et dans toutes les publications autochtones à travers le Canada afin d'inviter les gens à présenter des mémoires et à comparaître devant le Comité;

2) une lettre du président a été envoyée à toutes les organisations autochtones et à tous les conseils de bande, en novembre 1982 et en janvier 1983, afin de les informer des travaux du Comité;

3) un exemplaire du procès-verbal de chaque séance a été envoyé à tous les chefs; et

4) des entrevues ont été accordées aux médias autochtones et autres.

Conscient de la nécessité d'informer la communauté non-indienne au sujet des droits des autochtones, des droits conférés par les traités et de l'autonomie politique, le Comité a confié à un bureau de relations publiques, David Humphreys et associés, le soin de communiquer avec les médias locaux des régions visitées. L'intérêt à l'égard du travail du Comité s'est accru, surtout après la télédiffusion de la Conférence des premiers ministres sur les droits autochtones qui a eu lieu en mars 1983. Cent vingt-trois journalistes ont couvert les audiences. Les membres du Comité ont accordé 59 entrevues à la radio, 22 à la télévision et 30 à la presse écrite.

Travail préparatoire

Afin d'informer la population locale de ses travaux, le Comité confia à Dan Brant, de *First Nations Consultants*, le soin de préparer le terrain. Il devait visiter chaque région du circuit des audiences pour discuter du mandat du Comité avec les témoins convoqués et pour répondre aux questions touchant l'organisation des audiences publiques. Il a rédigé une brochure à l'intention des témoins éventuels exposant à grands traits le mandat du Comité, donnant des renseignements utiles sur le déroulement d'une audience publique, sur la façon de soumettre un mémoire, sur les membres du Comité, etc. De plus, il a distribué une liste de questions typiques susceptibles d'être posées pendant une séance. La liste avait pour objet de faire connaître les domaines d'intérêts du Comité et d'aider les témoins éventuels à rédiger un mémoire et à se préparer pour les audiences.

Projets de recherches

Au fur et à mesure de la progression de ses travaux, le Comité a pu établir quatre domaines inmportants devant faire l'objet d'études spécialisées. De ce fait, il a élaboré, en collaboration avec son personnel, les mandats d'exécution d'un certain nombre de projets de recherche qu'il entendait confier aux experts intéressés. Ces mandats figurent à l'annexe F.

De nombreux témoins indiens se sont plaints ouvertement de l'écart entre les sommes accordées aux Indiens et les sommes qui leur parviennent véritablement, ainsi des conditions excessives et les exigences comptables imposées pour l'utilisation de ces fonds. Glenn Ross, Gary Peall et Alexandre Moricz, de la firme Cooper & Lybrand (Ottawa), ont entepris une étude sur les dépenses fédérales et les mécanismes de transfert aux Indiens afin de répondre à cette préoccupation et de recommander les moyens pour améliorer le transfert fiscal.

La plupart des témoins indiens ont parlé des relations spéciales entre le Gouvernement du Canada et les peuples indiens. Afin de mieux connaître la nature de ces relations, un projet intitulé *The First Nations and the Crown: A Study of Trust Relationship* (Les premières nations et la Couronne: nature des rapports fiduciaires) a été commandé à un groupe formé de David Nahwegahbow, Michael Posluns, Douglas Sanders, Don Allen et associés. En plus de décrire les divers aspects des rapports fiduciaires, le projet comprenait une analyse des pratiques financières liées aux comptes en fidéicommis.

Pour savoir si l'expérience d'autres pays pouvait nous être utile, une étude comparative de la situation des peuples autochtones de la Nouvelle-Zélande, de l'Australie, du Japon, des États-Unis, du Danemark et de la Norvège a été préparée par Walter Rudnicki et Harold Dyck, du *Policy Development Group*.

Dans le cadre de l'examen de l'autonomie politique, le Comité s'est rendu compte de la nécessité de déterminer avec plus de précision une composante essentielle de l'autonomie politique, soit la base économique. Il confia donc à Dan Gottesman, Rob Egan, Harold Wilson et Allyson McKay, de Thalassa Research Associates de Victoria, le soin de mener une étude, intitulée *The Economic Foundations of Indian Self-government* (La base économique de l'autonomie politique des Indiens). Cette étude comprenait également l'analyse de certaines entreprises, prospères et déclinantes, exploitées par des bandes.

ANNEXE F

PROJETS DE RECHERCHE COMMANDÉS PAR LE COMITÉ

1. QUESTIONS RELATIVES A LA BASE ÉCONOMIQUE DE L'AUTONOMIE POLITIQUE DES INDIENS

(*Thalassa Research Associates*)

A 1. Préparer un aperçu général des traités et des accords conclus entre le gouvernement du Canada et les Indiens en ce qui a trait aux dispositions économiques.

2. Rassembler des renseignements à partir des divers accords et traités et les relier à l'étude de l'autonomie politique des Indiens effectuée par le Comité. Cet exercice comprend l'étude de la modernisation des dispositions économiques de tels accords.

3. Prendre des exemples de traités et d'accords conclus avant et après la Confédération et étudier leurs effets actuels sur les conditions socio-économiques des Indiens. Il faudra aussi tenir compte des programmes gouvernementaux qui traitent de cet aspect des traités et des accords.

B 1. Étudier les obstacles juridiques et législatifs que doivent surmonter les Indiens lorsqu'ils tentent de construire des bases économiques viables et sûres (à long terme) à travers le pays. Examiner les problèmes juridiques auxquels doit faire face tant un entrepreneur d'une bande qu'un conseil de bande. Le rapport devra tenir compte du souhait de plus en plus grand des bandes indiennes d'agir collectivement par le biais d'associations de tribus et d'autres mécanismes.

2. Étudier six ou dix entreprises économiques contrôlées par des Indiens, la moitié ayant réussi et l'autre moitié ayant échouée, de manière à déterminer les facteurs qui contribuent à la réussite ou à l'échec, de même qu'à relier ces cas aux autres points étudiés dans le rapport. Examiner la base de l'entreprise (renouvelable ou non

renouvelable), la méthode de responsabilité à l'égard de la population de la bande au niveau du conseil de la bande et de l'individu, ainsi que les répercussions politiques, sociales et économiques de l'entreprise sur la bande et ses membres.

3. Expliquer l'interaction entre les associations de bandes et de tribus et les économies locales et régionales à travers le Canada. Étudier les conflits entre les intérêts économiques des Indiens et des non-Indiens, dans et hors des réserves, y compris l'utilisation multiple des terres et les conflits quant à l'utilisation des ressources renouvelables et non renouvelables. Suggérer d'autres modèles économiques d'interaction entre les associations de bandes et de tribus et les économies locales et régionales.

4. Examiner la compatibilité (ou l'incompatibilité) des diverses activités économiques avec les différentes cultures indiennes (un examen critique du tourisme, des industries de l'artisanat, de la mise en valeur des ressources, entre autres) et commenter les répercussions.

2. DIVERS MODÈLES DE RAPPORTS ENTRE LES AUTOCHTONES ET LE GOUVERNEMENT

(*Policy Development Group*)

1. L'objet de ce projet de recherche est d'étudier et d'évaluer les rapports, les institutions et les mécanismes élaborés dans d'autres pays avec les peuples autochtones différents par leur culture et leur langue. L'objectif du projet est de déterminer des modèles, ou des éléments de modèle, qui pourraient s'appliquer au développement de l'autonomie politique des Indiens au Canada et qui pourraient être introduits au pays.

2. On devra décrire soigneusement le contexte, établir clairement la structure et le fonctionnement, étudier sérieusement les effets sur les populations concernées, évaluer l'utilité éventuelle au Canada et déterminer les difficultés de mise en pratique. Les pays qui feront l'objet d'une étude sont, la Nouvelle-Zélande, le Danemark, la Norvège, la Suède et les États-Unis, et tout autre pays que les recherchistes jugeront bon d'étudier.

3. On devra également étudier d'autres modèles constitutionnels qui tiennent compte de minorités et qui pourraient s'appliquer au développement de l'autonomie politique des Indiens au Canada.

4. Comme toile de fond à cette étude et à des fins de comparaison, on devra examiner les rapports entre les Indiens et le gouvernement au Canada et trouver comment les pouvoirs détenus à l'origine par les Indiens ont été transférés, amoindris, abdiqués ou contrecarrés en donnant quelques exemples.

3. RAPPORTS FIDUCIAIRES ENTRE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL (la Couronne) ET LES INDIENS DU CANADA

(*Arki* et *Nahwegahbow*)

1. Étudier l'origine et la nature des rapports fiduciaires entre le gouvernement fédéral (la Couronne) et les Indiens du Canada, en indiquant les modifications qu'ont subis

ces rapports (le cas échéant) par le biais des lois et des décisions juridiques ou autrement. Déterminer les parties entre lesquelles de tels rapports existent. Analyser les rapports fiduciaires tels qu'ils existent aujourd'hui d'un point de vue juridique, économique, politique, fiscal, moral et culturel.

2. Déterminer la source des rapports fiduciaires:

   a) les traités et autres accords conclus entre le gouvernement fédéral et les Indiens, ainsi que les proclamations, les traités et les accords conclus avant la Confédération;

   b) les droits ancestraux;

   c) les obligations découlant du droit international;

   d) autres sources.

   Commenter les perceptions de chacune des parties concernées et expliquer les raisons.

3. Distinguer les diverses méthodes par lesquelles les diverses responsabilités fiduciaires sont exercées par le gouvernement fédéral en ce qui a trait:

   a) aux transactions financières qui font intervenir les comptes en fidéicommis;

   b) aux transactions fédérales avec les gouvernements provinciaux effectuées au nom des Indiens et des premières nations;

   c) à la prestation des services;

   d) aux terres indiennes.

   Expliquer comment ces rapports ont été perçus au cours des années par chacune des parties concernées, les positions juridiques qu'elles adoptent maintenant et leur compatibilité lorsque les positions diffèrent. Lorsque le gouvernement fédéral exercent ses responsabilités fiduciaires par des contrats, étudier les arrangements et les mécanismes auxquels il a recours.

4. Déterminer les fonds qui sont détenus par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien dans son rôle de fidéicommissaire et la manière dont il les détient. Décrire comment ces fonds ont été obtenus et comment ils sont administrés, indiquer l'intérêt versé et les difficultés financières ou autres qui ont été déterminées, identifiées dans le passé et qui sont évidentes aujourd'hui. Établir la différence entre les rapports fiduciaires qui touchent les individus et les nations indiennes. Trouver la raison pour laquelle le Vérificateur général a été incapable de vérifier les fonds en fidéicommis et ce qui peut être fait pour corriger cette situation, maintenant et à l'avenir.

4. DÉPENSES FÉDÉRALES ET MÉCANISMES DE TRANSFERT AUX INDIENS

(*Coopers & Lybrand*)

1. Pour les plus récentes années pour lesquelles des chiffres sont disponibles, à partir des crédits votés annuellement par le Parlement, déterminer les dépenses totales qui sont directement ou indirectement consacrées aux Indiens du Canada.

a) l'argent dépensé devant être réparti entre les ministères et les organismes;

b) lorsque les crédits ne sont pas précisément votés pour les Indiens (subventions du MEER, par exemple), évaluer les montants en cause; éliminer, par soustraction, tous les fonds provenant de sources indiennes afin de présenter un montant net;

c) dans la mesure du possible, évaluer la part de ces fonds qui va directement aux bénéficiaires suivants:

administrations des bandes ou autres organismes des bandes

conseils de tribu

organisations régionales ou provinciales

organisations nationales

autres organismes et bénéficiaires des fonds des programmes: centres d'accueil, journaux, programmes de formation, etc.

personnes vivant dans les réserves

personnes vivant hors des réserves

d) lorsque des crédits sont votés pour les autochtones, évaluer les montants destinés aux Indiens inscrits, aux Indiens non-inscrits, aux Métis et aux Inuit;

e) déterminer, dans la mesure du possible, si les crédits sont votés sous forme de paiements statutaires, de subventions, de transferts comptables ou de biens et de services, et expliquer les raisons en précisant s'ils apparaissent aux crédits 10 et 15; lorsque c'est possible, indiquer si les paiements découlent des conditions des traités, de droits ancestraux ou des responsabilités fiduciaires;

f) indiquer si les crédits votés n'ont pas été dépensés et si les fonds ont été transférés d'une affectation à une autre;

g) indiquer si les crédits sont discrétionnaires ou pas.

2. Indiquer séparément, lorsque l'information est disponible, les fonds qui sont fournis par des autorités et des gouvernements provinciaux. Indiquer séparément les fonds accordés par le gouvernement fédéral par l'intermédiaire des deux gouvernements territoriaux.

3. Dans la mesure du possible, déterminer la proportion des crédits votés qui sont directement transférés aux Indiens ou consacrés à des biens et des services qui leur sont destinés. Fournir des données sur le montant des crédits votés qui ne parvient pas aux Indiens et déterminer où vont ces fonds. Plus précisément, lorsque les fonds sont administrés par des bandes indiennes ou leurs organisations pour la prestation de services, évaluer dans quelle mesure il y a duplication des structures administratives ou déterminer s'il y a eu une réduction des années-personnes et des dollars au MAINC.

Expliquer les résultats obtenus.

4. Pour obtenir des renseignements dans des cas précis, étudier la situation actuelle de deux ou trois bandes indiennes ou conseils de tribu (choisis en fonction d'enquêtes ultérieures) qui, au cours des dernières années, ont assumé la responsabilité de fournir un certain nombre de services administrés auparavant par le MAINC. Comparer la situation actuelle avec celle qui prévaudrait si la bande n'avait pas assumé de telles responsabilités. Évaluer les changements, le cas échéant, dans les coûts administratifs fédéraux, dans le district et la région concernés, ainsi qu'à Ottawa, à la suite de ce transfert de la responsabilité administrative. Étudier les nouvelles structures administratives mises en place par la bande, comparer leurs coûts avec d'autres structures administratives possibles et faire une évaluation de l'efficacité par rapport aux coûts.

5. Évaluer les coûts assumés par le MAINC et d'autres organismes du gouvernement fédéral afin d'obtenir les données qu'ils jugent nécessaires pour rendre compte au Parlement des fonds transférés aux bandes indiennes ou à leurs organisations. Commenter le fardeau financier imposé aux bandes indiennes ou à leurs organisations par les exigences en matière de comptabilité.

   Suggérer d'autres moyens moins coûteux de rendre compte des transferts financiers.

6. Fournir le montant total des dépenses annuelles du MAINC et d'autres ministères par programme, soit le logement, l'éducation, le développement économique, le bien-être social, les services sociaux et de santé. Inclure les totaux cumulatifs de la dernière décennie et expliquer, en termes réels, les tendances en matière de dépenses. Lorsque c'est possible, comparer les dépenses aux résultats obtenus.

7. Étudier et expliquer le rapport de 1980 du Vérificateur général au sujet de la politique de gestion et du rendement du MAINC, ainsi que la réponse du Ministère. Plus précisément, le Vérificateur général souligne les écarts qui existent entre les dépenses prévues dans les budgets et celles rapportées dans les comptes publics. À partir de quelques projets choisis au hasard, tenter d'expliquer les différences entre les montants inscrits aux budgets, au plan de fonctionnement du programme national, aux centres de responsabilité du MAINC et aux éléments de coûts, et les dépenses réelles inscrites aux comptes publics et dans d'autres rapports financiers.

8. Examiner les diverses méthodes selon lesquelles les services fédéraux sont maintenant fournis directement par les ministères et les organismes, ainsi que la nature de la supervision exercée dans ces cas par le MAINC. Commenter les possibilités de réduire toute duplication administrative qui peut exister au sein de la bureaucratie fédérale par un recours plus généralisé à la prestation directe des services par les ministères et expliquer les conséquences que pourrait avoir une telle approche.

9. Étudier de nouvelles méthodes pour financer les fonctions du gouvernement, y compris la prestation de services aux Indiens, et commenter, en particulier, les répercussions des transferts directs de fonds fédéraux aux administrations indiennes, au niveau des bandes ou à d'autres niveaux. Ce faisant, étudier l'expérience canadienne quant aux transferts aux gouvernements provinciaux et aux sociétés de la Couronne.

Évaluer ces méthodes en tenant compte de l'efficacité administrative, de la responsabilité devant le Parlement et de leurs effets sur le développement de l'autonomie politique des Indiens.

10. Étudier les structures et le financement des organismes canadiens voués à promouvoir le développement international, y compris des organismes gouvernementaux comme l'ACDI et le CRDI, ainsi que des organismes non gouvernementaux comme le SUCO, afin d'évaluer leur utilité comme modèles lorsqu'il s'agira de fournir des fonds aux organismes gouvernementaux et non gouvernementaux des Indiens en vue de promouvoir le développement des collectivités indiennes au Canada.

ANNEXE G

RENCONTRES TENUES AUX ÉTATS-UNIS

---

31 janvier au 4 février 1983

Washington, D.C.

- Institute for the Development of Indian Law
- National Tribal Chairmen's Association
- Native American Rights Fund
- Bureau of Indian Affairs
- Congressional Committees Staff
- Indian Health Service
- Administration for Native Americans
- Indian Law Resource Centre
- Council of Energy Resource Tribes
- American Indian National Bank
- National Congress of American Indians

Nouveau-Mexique

- Eight Northern Indian Pueblos Council
- Visites aux *pueblos* de Tesuque, Taos, Santo Domingo et San Felipe

ANNEXE H

PERSONNEL DU COMITÉ

Direction des comités et de la législation privée

M. François Prégent, greffier
M. Eugene Morawski, greffier
Mme Micheline Rondeau-Parent, greffier
M. Pierre de Champlain, greffier
Mme Line St-Jacques, secrétaire

Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement

Mme Barbara Reynolds, attachée de recherche
Mme Katharine Dunkley, attachée de recherche
M. Bruce Carson, attaché de recherche

Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur

M. Peter Dobell, coordonnateur de politique

Bureau des députés

Mme Penelope Muller, assistante du président
Mlle Iva Vranić, assistante du vice-président
M. Stuart Herbert, assistant de M. Manly
Bett Tsa-Me-Gahi, assistante de M. Manly
M. Randy Potts, service de recherche du Nouveau parti démocratique
Mme Lynn Belsey, assistante de M. Oberle

Assemblée des premières nations

Rarihokwats, recherchiste et assistant de Mme Jamieson
M. Danny Gaspé, recherchiste
Mlle Gail MacDonald, recherchiste

Association des femmes autochtones du Canada

Mme Elizabeth Moore, recherchiste

Conseil des autochtones du Canada

M. Bill Lee, recherchiste

Humphreys and Associates

M. David Humphreys, attaché de presse
M. Peter Lockyer, attaché de presse
M. Pierre La Traverse
M. Steve Hall

First Nations Consultants Inc.

M. Daniel Brant, organisateur

Rédactrices

Mlle Kathryn Randle
Mlle Lise Lebeau

Couverture
M. Leo Yerxa

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages du Sous-comité sur l'autonomie politique des Indiens (*fascicules nos 1 à 17 inclusivement*) et du Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens (*fascicules nos 1 à 39 inclusivement et no 40 qui comprend le deuxième rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

KEITH PENNER.

(*Traduction*)

PROCÈS-VERBAUX

LE MERCREDI 12 OCTOBRE 1983
(109)

Le Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens se réunit aujourd'hui à huis clos, à 15h50, sous la présidence de M. Penner (président).

Membres du Comité présents: MM. Allmand, Manly, McDermid et Penner.

Membre d'office présent: *De l'Assemblée des premières nations*: Mme Roberta Jamieson.

Membre (agent de liaison) présent: *De l'Association des femmes autochtones du Canada*: Mme Marlyn Kane.

Aussi présents: *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement*: Mme Barbara Reynolds et Mme Katharine Dunkley, attachées de recherche. *Du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur*: M. P.C. Dobell, coordonnateur de politique.

Le Comité reprend l'étude de ses ordres de renvoi du mercredi 22 décembre 1982 et du lundi 12 septembre 1983.

Le Comité reprend l'étude de son projet de rapport.

Sur motion de M. Manly, il est convenu,—Que le projet de rapport serve de deuxième rapport du Comité à la Chambre des communes et que le président soit chargé de le présenter à cette dernière.

A 20h54, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 20 OCTOBRE 1983
(110)

Le Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens se réunit aujourd'hui à huis clos, à 15h52, sous la présidence de M. Penner (président).

Membres du Comité présents: MM. Allmand, Chénier, Manly, Oberle et Penner.

Membre d'office présent: *De l'Assemblée des premières nations*: Mme Roberta Jamieson.

Aussi présents: *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement*: Mme Barbara Reynolds et Mme Katharine Dunkley, attachées de recherche.

Le Comité reprend l'étude de ses ordres de renvoi du mercredi 22 décembre 1982 et du lundi 12 septembre 1983.

Le Comité entreprend de déterminer ses futurs travaux.

Sur motion de M. Oberle, il est convenu,—De prolonger les contrats de Mlles Karthryn Randle et Lise Lebeau, éditrices, aux même conditions que celles des contrats originaux.

Sur motion de M. Allmand, il est convenu,—Que le Comité fasse imprimer 30 000 copies de la version anglaise et 5000 copies de la version française du fascicule nº 40 où figure le deuxième rapport à la Chambre, et que chacun des exemplaires ait une couverture distinctive.

Sur motion de M. Manly, il est convenu,—Que des exemplaires du deuxième rapport soient expédiés aux personnes suivantes:

1. Tous les témoins qui ont comparu devant le Sous-comité et le Comité spécial sur l'autonomie politique des Indiens;

2. Tous les chefs et tous les conseils;

3. Tous les conseils de tribu;

4. Toutes les personnes dont les noms figurent sur les listes qu'ont soumises l'Assemblée des premières nations; le Conseil des autochtones du Canada et l'association des femmes autochtones du Canada;

5. Les premiers ministres des dix provinces et les chefs des gouvernements des Territoires du Nord-Ouest et du Yukon;

6. Tous les membres des corps législatifs des provinces et des territoires;

7. Les représentants du *Inuit Tapirisat of Canada*.

Sur motion de M. Manly, il est convenu,—Que les quatre projets de recherche commandés par le Comité soient déposés chez le greffier du Comité et que l'on puisse se les procurer

contre le coût de l'impression: (pour une description de chacun des projets de recherche, voir l'Annexe F du deuxième rapport du Comité à la Chambre.)

1. Questions relatives à la base économique de l'autonomie politique des Indiens (*Thalassa Research Associates*). *Pièce XX*

2. Divers modèles de rapports entre les Autochtones et le gouvernement (*Policy Development Group*). *Pièce YY*

3. Rapports fiduciaires entre le gouvernement fédéral (la Couronne) et les Indiens du Canada. (*Arki and Nahwegahbow*) *Pièce ZZ*

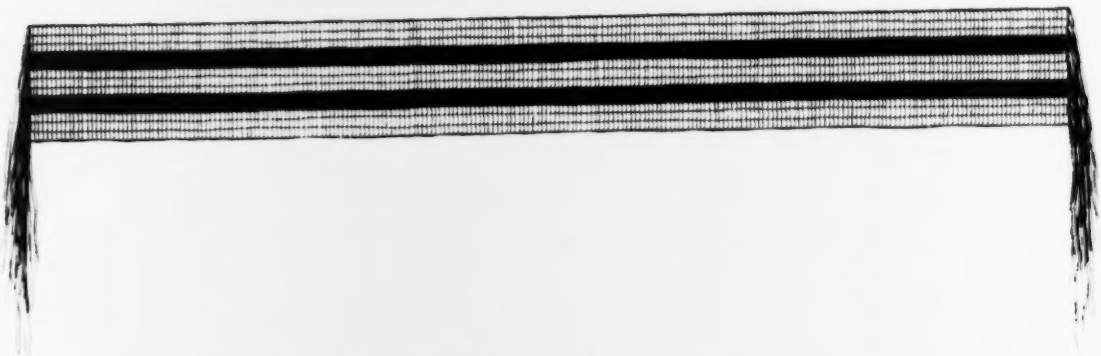
4. Dépenses fédérales et mécanismes de transfert aux Indiens. (*Coopers & Lybrand*) *Pièce AAA*

Sur motion de M. Manly, il est convenu,—Que le président, après consultation, soit autorisé à approuver les conclusions définitives du communiqué de presse en ce qui a trait au deuxième rapport du Comité.

Sur motion de M. Allmand, il est convenu,—Qu'après le dépôt du deuxième rapport du Comité à la Chambre, M. David Humphreys, attaché de presse, organise et coordonne des conférences de presse et/ou des entrevues, à l'intention des membres du Comité, et que tous les frais additionnels occasionnés à ces derniers par suite de conférences et/ou d'entrevues de cette nature soient soumis au greffier du Comité à des fins de remboursement.

A 18h09, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité,
François Prégent



Le wampoum à deux rangs

Lorsque les Haudenosaunees sont entrés en contact avec les Européens, ils ont conclu avec eux des traités de paix et d'amitié. Chacun était symbolisé par la Gus-Wen-Tah ou ceinture de wampoums à deux rangs. Il y a un lit de wampoum blanc, qui est censé symboliser la pureté de l'entente. Il y a deux rangées en pourpre, et ces deux rangées sont conformes à l'esprit de vos ancêtres et des miens. Il y a trois perles de wampoum qui séparent les deux rangées. Elles symbolisent, ces trois perles, la paix, l'amitié et le respect.

Les deux rangs représentent deux voies parallèles, deux embarcations navigant ensemble sur le même cours d'eau. L'une, un canot d'écorce, représente les Indiens, leurs lois, leurs coutumes et leurs traditions, tandis que l'autre, un navire, désigne les Blancs, leurs lois, leurs coutumes et leurs traditions. Les deux peuples voyagent côte à côte, chacun dans son embarcation, sans que ni l'un ni l'autre n'essaie de diriger l'embarcation de son voisin.

Les principes du wampoum à deux rangs ont servi de base à tous les traités et accords conclus avec les Européens, d'abord, puis avec les Américains. Maintenant que le Canada est une nation entièrement indépendante, peut-être sera-t-il possible d'échanger avec ses dirigeants le wampoum à deux rangs, de façon à pouvoir continuer à vivre indépendamment, mais côte à côte, dans l'amitié et la paix.

— Extrait du témoignage présenté par la Confédération des Haudenosaunees au Comité spécial et de Wampum Belts de Tehanetorens

La peinture de la page couverture représente une ceinture de wampoums à deux rangs. Mais il ne s'agit pas d'une simple représentation d'objet. Comme l'artiste haudenosaunee qui a fabriqué cette ceinture, j'essaie moi aussi de faire cheminer une idée à travers l'histoire — l'idée symbolisée par le wampoum à deux rangs. Cette ceinture n'aurait jamais dû être reléguée dans un musée à cause de l'idée qu'elle véhicule. Toute idée est «vivante», et j'ai voulu exprimer par cette peinture l'espoir qu'il sera donné à l'idée fondamentale qui sous-tend le présent rapport, et que le document ne sera pas relégué aux oubliettes.

Léo Yerxa, illustrateur